



MEMORIA SUCINTA DEL PROCEDIMIENTO

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN.....	2
2.	NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DEL PROYECTO.....	3
3.	MARCO NORMATIVO	6
4.	OBJETIVOS GENERALES DEL ANTEPROYECTO.....	11
5.	CONSULTAS Y PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL PROYECTO.....	12
5.1	Consulta pública previa	12
5.2	Orden de Inicio.....	13
5.3	Orden de aprobación previa e informes de impacto	13
5.4	Trámite de audiencia e información pública	14
5.4.1	Valoración de las alegaciones	15
5.5	Informes y dictámenes preceptivos.....	16
5.5.1	Informe Jurídico.....	16
	<i>Artículo 36.- Derechos de las personas y empresas usuarias en la utilización de medios electrónicos.....</i>	<i>33</i>
5.5.2	Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi	61
	<i>Artículo 77.- Planes de empleo y desarrollo local</i>	<i>67</i>
	<i>Artículo 78.- Municipios y entidades locales obligadas a aprobar planes de empleo y desarrollo local.....</i>	<i>68</i>
	<i>Artículo 19.- Integración en la Red Vasca de Empleo</i>	<i>80</i>
	<i>Artículo 58.- Facultades de la inspección.....</i>	<i>81</i>
5.5.3	Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi	85
	<i>Artículo 89.- Órganos de gobierno.....</i>	<i>104</i>
5.5.4	Consejo Económico y Social Vasco	104
	<i>Artículo 21.- Ventanilla única</i>	<i>128</i>
	<i>Artículo 24.- Definición</i>	<i>131</i>
5.5.5	Consejo de Relaciones Laborales	146
5.5.6	Oficina de Control Económico	155
	<i>Artículo 18.- Red Vasca de Empleo</i>	<i>194</i>
5.5.7	COJUAE	207
6.	OTRAS CUESTIONES.....	230



1. INTRODUCCIÓN

El artículo 9.2 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía del País Vasco, obliga a los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia, a impulsar una política tendente a la mejora de las condiciones de vida y del trabajo y a fomentar el incremento del empleo y la estabilidad económica. Así mismo, la Constitución Española (en adelante, CE), en el artículo 40.1 determina que “los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo”.

En Euskadi la competencia para la ejecución y diseño de políticas activas de empleo, está recogida en el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, mediante el cual se materializó la transferencia de la ejecución de las políticas activas de empleo a Euskadi. En ese año (2010) se creó Lanbide como Servicio Público Vasco de Empleo.

El 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, en su artículo 6 determina las competencias del Departamento de Trabajo y Empleo. En concreto, la letra a) del artículo 6.1 establece que al Departamento de Trabajo y Empleo le corresponden las siguientes funciones y áreas de actuación: “f) Política de empleo, así como la formación profesional para el empleo, de conformidad con lo establecido en el artículo 10.1.b) del presente Decreto, con la colaboración, desde sus responsabilidades, de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.”

En virtud del Decreto 7/2021 de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Trabajo y Empleo, corresponde a la Viceconsejería de Empleo e Inclusión a través de la Dirección de Empleo e Inclusión la elaboración de propuestas de normativa en materia de Empleo, Formación, Garantía de Ingresos e Inclusión Social.

En el marco del programa de gobierno para la XII legislatura (2020-2024), dentro del EJE I. Prosperidad: El empleo y la reactivación económica, se fija como Compromiso 3, Sistema de empleo, integral y activador, con Lanbide como eje vertebrador encuadrado dentro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 8, Trabajo decente y Crecimiento económico.

En concreto, el compromiso especifica los siguientes objetivos:

2. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DEL PROYECTO

El derecho al trabajo, entendido en su doble dimensión individual y colectiva, resulta una necesidad fundamental de la persona, vinculada con su dignidad y con el libre desarrollo de su personalidad que, a la vez, se constituye en eje vertebrador de la cohesión social, en factor crucial de competitividad, de progreso económico y de equilibrio territorial, y que demanda, por tanto, la necesaria acción de los poderes públicos.

El trabajo es instrumento esencial para la inclusión y los poderes públicos han de dirigir su acción a crear nuevas y mayores oportunidades de trabajo; trabajo en cantidad suficiente y de suficiente calidad.

La promoción del empleo se presenta multidimensional; llama a las políticas activas de empleo, a medidas que inciden en la demanda y en la oferta, y que atiendan a la política económica, al desarrollo económico, del comercio, a la educación, etc. Porque el empleo es factor crucial de competitividad y progreso económico, de cohesión social y de equilibrio territorial.

Las políticas públicas de empleo en Euskadi tienen como objetivo primigenio hacer efectivo el derecho a un trabajo digno.

El concepto de trabajo decente se funda en una integración de derechos y políticas. En el paradigma del trabajo decente, los derechos en el trabajo y el diálogo social se integran en un marco que incluye otras dimensiones de la política social y económica: las políticas de promoción del empleo y de extensión de la protección social.

Y es esa conexión destacada por la doctrina la que ahora adquiere protagonismo, pues, vinculado con la aspiración al trabajo digno y con el desarrollo de políticas para su consecución, la ley reconoce un completo elenco de derechos de contenido prestacional para la mejora de la empleabilidad de las personas.

Se trata del derecho a una asistencia personalizada, continuada y adecuada, del derecho al diagnóstico personal sobre la empleabilidad, del derecho a la elaboración de un plan integrado y personalizado de empleo y del derecho a la formación para el trabajo.

Los derechos para la mejora de la empleabilidad se convierten no sólo en una respuesta a la necesidad de construcción de una empleabilidad “dinámica” de la ciudadanía, sino en una palanca decisiva para

acelerar la innovación y el perfeccionamiento de las propias políticas activas que han de garantizarla; un detonante, para hacer de la inversión social en las personas un motor eficaz de competitividad empresarial, cohesión social y progreso sostenible.

En definitiva, mediante el reconocimiento de los derechos para la mejora de la empleabilidad se consagra un enfoque de las políticas públicas de empleo que se asienta primariamente sobre el apoyo y acompañamiento personalizados, como contribución necesaria de las políticas públicas de empleo al paradigma del trabajo digno.

En efecto, los derechos a una asistencia personalizada, continuada y adecuada, al diagnóstico personal sobre la empleabilidad, a la elaboración de un plan integrado y personalizado de empleo y derecho a la formación para el trabajo y a la formación para el trabajo solo pueden entenderse en necesaria concordancia con los servicios de orientación para el empleo y de formación para el trabajo, en cuyo marco se harán efectivos.

Porque un funcionamiento adecuado de las políticas activas de empleo exige llevar a cabo acciones de mejora de la empleabilidad que combinen actuaciones de orientación y formación para el trabajo, subsumiéndose los derechos para la mejora de la empleabilidad que esta ley reconoce en estos dos ámbitos críticos.

En este marco, la ley sienta las bases para contribuir a una recuperación justa, generadora de empleo de calidad y combatir el desempleo.

- Primero, apuntalando el paradigma del trabajo digno.
- Segundo, reconociendo un compendio de derechos para la mejora de la empleabilidad que ayudarán a las personas a mejorar sus perspectivas de empleo o trabajo autónomo, su cualificación y, en último término, redundarán en beneficio de la competitividad empresarial, cohesión social y progreso sostenible, propiciando desde la atención individual el retorno y beneficio social.
- Tercero, redefiniendo el marco de prestación de servicios de empleo, creando la Red Vasca de Empleo que mira a la ciudadanía y a las empresas usuarias, desde el convencimiento de que la proximidad y la colaboración interinstitucional coadyuvarán eficazmente a mejorar las tasas de empleo y de formación, un binomio inescindible que se retroalimenta y al que hay que prestar singular atención.
- Cuarto, diseñando servicios y programas complementarios para la mejora de la empleabilidad a la altura de los tiempos, propiciando la utilización de las nuevas tecnologías al servicio de las personas demandantes de servicios de empleo, de las empresas y de las políticas públicas de empleo, atendiendo a los colectivos de atención prioritaria, poniendo la mirada en el

desempleo de larga duración, en la discapacidad, en las mujeres y jóvenes y en la exclusión social, con el objetivo prioritario de evitar que nadie quede atrás.

La persona asumirá el protagonismo de su propio itinerario, en una apuesta decidida por el impulso de la formación a lo largo de toda la vida, que normativamente tuvo sus hitos con la Ley 1/2013, de 10 de octubre, de Aprendizaje a lo Largo de la Vida y con la Ley 4/2018, de 28 de junio, de Formación Profesional del País Vasco, pero que necesitaba un impulso desde las políticas públicas de empleo.

Esta ley, junto con la Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, forma parte de un ecosistema común de protección social que lucha decididamente contra la pobreza y la exclusión social en Euskadi, y que amortigua, además de las prestaciones y subsidios por desempleo de la Seguridad Social, los efectos del desempleo y de la precarización para servir de palanca a la acción especializada de las políticas y servicios de empleo en orden a la obtención de un trabajo digno.

Por último, diseñando un modelo de gobernanza que refleja la intersectorialidad e interinstitucionalidad de las políticas públicas de empleo, a la par que otorga el necesario protagonismo al diálogo social, porque ha de reconocerse a los agentes sociales un papel relevante en el diseño y en la aplicación de las políticas sociales y de empleo, tal y como deriva del principio 8 del Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS).

El análisis preliminar sobre la situación de las políticas públicas de empleo en la CAE, define un escenario de multiplicidad de agentes institucionales, económicos y sociales operando en torno al empleo. Esta multiplicidad no sería problemática en sí misma si no generase duplicidades, descoordinación y falta de complementariedad, y a la postre, ineficiencia e ineficacia en sus resultados.

El estudio preliminar de “Acompañamiento a la creación de la Ley Vasca de Empleo” que se presenta en el Anexo II de esta memoria, presenta datos contrastados que evidencian el escenario actual que necesitamos superar. En ese trabajo el 62% de los agentes consultados del Foro de Empleo expresan que “la coordinación y complementariedad de los agentes” es esencial para el funcionamiento y efectividad de las políticas de empleo. En la misma línea, más adelante concluye: “para transformar las actuales PAE, y para convertirlas en un marco de servicios más integrado, más empático con sus usuarios, más flexible, eficaz y adaptado... la coordinación y complementariedad de los diferentes agentes aparece como imprescindible; y remite a la propia definición del sistema, sus componentes, roles y funciones de cada uno de ellos; así como su marco de gobernanza con distintos niveles que garantizan la participación, codiseño y corresponsabilización de forma coherente con la naturaleza y capacidad de cada entidad o institución” (pag. 9).

En consecuencia, se hace imprescindible dotar al sistema de un órgano capaz de responder a los retos del escenario actual en aras de mejorar la coordinación, evitar la profusión de propuestas superpuestas

que generan confusión en la ciudadanía, la duplicidad de objetivos y personas beneficiarias y fomentar la complementariedad de servicios y programas, tanto de las instituciones, como de los agentes públicos y privados.

Con este propósito, en esta Ley se crea el Consejo Vasco de Políticas de Empleo, que tendrá la visión estratégica y la capacidad directiva, ordenadora, coordinadora y organizadora que contribuya a optimizar las actividades de todas las entidades participantes en la Red Vasca de Empleo y sus resultados.

El Consejo será el pilar fundamental del sistema y junto con la Mesa de Diálogo Social conformarán el modelo de gobernanza del Anteproyecto de Ley Vasca de Empleo.

3. MARCO NORMATIVO

La futura Ley Vasca de Empleo se ampara en el siguiente marco jurídico y competencial:

La Constitución (CE) reconoce en el artículo 35 el derecho al trabajo e impone a los poderes públicos la obligación de realizar una política orientada al pleno empleo, así como el deber de fomentar la formación y readaptación profesionales, de velar por la seguridad e higiene en el trabajo y de garantizar una mejora de las condiciones laborales dignas (artículo 40).

El empleo no figura entre las materias relacionadas en el artículo 149 de la CE, reservadas al Estado, ni tampoco en el EAPV. Se trata, en verdad, de una materia transversal.

El Tribunal Constitucional ha venido vinculando la materia de empleo con los títulos competenciales reconocidos al Estado en los artículos 149.1.7 y 149.1.13 de la CE.

La Constitución, en su artículo 149, dispone que el Estado ostenta la competencia exclusiva en materia de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas, competencia que corresponde a la Comunidad Autónoma de Euskadi en virtud del artículo 12 de su Estatuto de Autonomía.

Se alinean la CE y el EAPV con diversos instrumentos de derecho internacional universal y europeo en su reconocimiento del derecho al trabajo –v.gr. artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículos 6, 7 y 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y artículos 15, 23, 31, 32 y 34 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea-.

En sintonía, el artículo 9 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV) obliga a los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia, a impulsar una política tendente a la mejora de las condiciones de vida y del trabajo y a fomentar el incremento del empleo y la estabilidad económica.

El citado artículo 12.2 del Estatuto de Autonomía, dispone que corresponde a la CAPV la competencia de ejecución en materia de legislación laboral, asumiendo las facultades y competencias que en este terreno ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales, y le atribuye también a dicha Comunidad Autónoma la facultad de organizar, dirigir y tutelar, 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 de desarrollo y progreso social, promoviendo las cualificaciones de los trabajadores y su formación integral.

Asimismo, el artículo 10.25 del Estatuto determina la competencia exclusiva en materia de promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenación general de la economía, mientras que el artículo 9 dispone que los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia, impulsarán particularmente una política tendente a la mejora de las condiciones de vida y trabajo y adoptarán aquellas medidas que tiendan a fomentar el incremento del empleo y la estabilidad económica.

Tales competencias ofrecen cobertura a esta iniciativa normativa, con objeto de cumplir el programa de gobierno para la XII legislatura y dar inicio a la tramitación del anteproyecto de Ley vasca de empleo.

La Comunidad Autónoma de Euskadi puede ejercer competencias legislativas en materias no estrictamente laborales, pero conexas con estas. La presente ley elude, como es lógico, cualquier incidencia en la regulación de la relación laboral, que le está vedada, para adentrarse en las políticas activas de empleo, en la creación de empleo, que, como materia distinta de la propiamente laboral, puede vincularse al desarrollo económico.

Una conexión, esta última, que permite vertebrar a nivel interno el ámbito que le es propio a cada nivel institucional dentro de la Comunidad Autónoma de Euskadi en ámbitos directamente vinculados con la dimensión colectiva del derecho al trabajo.

En este sentido, bastará anticipar la referencia al artículo 36.1.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en cuya virtud son competencias propias de las diputaciones, la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito. La omisión de una previsión análoga en la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, no es obstáculo a su consideración, habida cuenta de la supletoriedad de aquella ley, según proclama su artículo 39.

Esta referencia ha de completarse con la cita del artículo 17.1.25) de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, que reconoce a los municipios, en el marco de lo dispuesto en la

citada ley y en la legislación que sea de aplicación, el ejercicio como competencias propias en el ámbito del “desarrollo local económico y social y políticas o planes locales de empleo”.

Aun sin incidencia en la definición de los títulos que sirven de soporte competencial a la ley, resulta necesaria la cita del Concierto Económico, que adquiere especial significación en la definición y desarrollo de las políticas de empleo, tanto por el origen de los recursos económicos destinados a las mismas -que no provienen de la distribución de los fondos acordada en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales-, como por la amplitud del enfoque integral que cabe dar a aquellas.

El Concierto Económico, amparado por la Constitución, determina que las instituciones competentes de los territorios históricos del País Vasco pueden mantener, establecer y regular su propio sistema tributario. Supone que el autogobierno vasco puede financiar con sus recursos propios las competencias transferidas. De este modo, los recursos económicos destinados a la cobertura de los programas y servicios de políticas activas de empleo provienen de la CAE, puesto que son objeto de minoración en el cupo.

Finalmente, con el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal, se culmina la capacidad de una gestión plena de las políticas activas de empleo por la Comunidad Autónoma de Euskadi, a cuyo fin principal sirve la creación de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, primero, por Ley 2/2009, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2010 y, seguidamente, por la Ley 3/2011, de 13 de octubre, sobre Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

Por otra parte, el texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, establece un Sistema Nacional de Empleo descentralizado integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas.

La creación de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo permite la gestión directa de las políticas activas de empleo de la Comunidad Autónoma de Euskadi, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.3 del decreto legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de principios ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

En virtud del artículo 6 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, corresponde al Departamento de Trabajo y Empleo, entre otras funciones y áreas de actuación, las correspondientes

al empleo, en vista de ello, quedan encuadradas en dicho ámbito competencial las materias propias que constituyen el objeto de esta futura Ley.

La ley se inspira en el Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS), firmado por el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión durante la Cumbre Social de Gotemburgo el 17 de noviembre de 2017, el horizonte hacia la consecución de una Europa social fuerte, justa, inclusiva y llena de oportunidades. El principio 1 del PEDS alude al derecho de toda persona a una educación, formación y aprendizaje permanente inclusivos y de calidad, a fin de mantener y adquirir capacidades que le permitan participar plenamente en la sociedad y gestionar con éxito las transiciones en el mercado laboral. Por su parte, el principio 4 se centra en el derecho de toda persona a recibir asistencia personalizada y oportuna a fin de mejorar sus perspectivas de empleo o trabajo autónomo, que incluye la ayuda para la búsqueda de empleo, la formación y el reciclaje.

El reconocimiento en la ley de los derechos para la mejora de la empleabilidad acoge plenamente estos principios, en el entendimiento de que la persona debe ser el centro de las políticas públicas de empleo. Se otorga plena efectividad en esta ley a aquellos principios del PEDS que carecen de efecto vinculante y se garantiza, en un compromiso ineludible, su plena exigibilidad ante Lanbide-Servicio Vasco de Empleo y, en último término, ante los tribunales.

Se trata de un avance de enorme significación, que supera las previsiones del vigente Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo y del Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.

Se alinea la ley con lo dispuesto en el artículo 4.1.d) y e) de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, que parte del derecho de toda persona a la asistencia personalizada y tempestiva para mejorar las perspectivas de empleo o trabajo autónomo, incluyendo la orientación y ayuda para la formación y el reciclaje y la formación durante las transiciones profesionales, que establece el Pilar Europeo de Derechos Sociales, así como del derecho a la formación y acceso a la orientación profesional, así como una orientación, formación y readaptación profesionales respetuosa con la igualdad de oportunidades y el principio de igualdad de trato, que establece la Carta Social Europea.

En la sucinta exposición del marco normativo al que atiende el anteproyecto es necesaria la referencia al vuelco que ha sufrido el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral con ocasión de la citada Ley orgánica 3/2022. La misma deroga las disposiciones de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, en aquellos aspectos que se opongan a lo regulado en la misma, a la vez que insta al Gobierno

a la modificación de las disposiciones de aquella ley que se vean afectadas por la disposición derogatoria.

En la fecha en que se promueve este anteproyecto el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral está sumido en una situación de incertidumbre y necesaria redefinición. Nos hallamos en un periodo de transición que precisa de la necesaria intervención normativa estatal que, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.7 y 13 de la CE, delimite con precisión el ámbito y alcance de la formación en el trabajo y su interacción con el sistema de formación profesional. Se tiene constancia de iniciativas, aún muy incipientes, de modificación de la Ley 30/2015, a fin de procurar su adaptación a la Ley orgánica 3/2022, pero, en este momento, es prematuro vislumbrar su horizonte ni las posibilidades de definitiva integración en el ordenamiento.

Estas circunstancias han aconsejado la definición en este anteproyecto del ámbito de la formación en el empleo sobre el sostén flexible e integrador que ofrece la vigente Ley 4/2018, de 28 de junio, de Formación Profesional del País Vasco, conscientes de la enorme trascendencia para la población activa y de su incidencia en el diseño de las políticas públicas de empleo. Al amparo de dicha ley y de la Ley 1/2013, de 10 de octubre, de Aprendizaje a lo Largo de la Vida, se articula un servicio de formación integral, capaz de planificar, programar y proveer aquella formación que atienda a los requerimientos del sistema productivo, que posibilite la adquisición y actualización de las competencias profesionales y que, en definitiva, permita a las personas mejorar las posibilidades de desarrollo profesional y sus posibilidades de acceder o mantener el empleo y a las empresas encontrar perfiles ajustados a sus necesidades.

Es en el ejercicio de dicha competencia y con objeto de cumplir con la Iniciativa 1, Compromiso 3, Eje 1 de la XII Legislatura, que se da inicio de la elaboración del anteproyecto de Ley Vasca de Empleo.

Finalmente, La elaboración del anteproyecto y su tramitación se desarrollarán conforme al cauce dispuesto en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

En virtud de todo lo anterior, este anteproyecto de Ley Vasca de Empleo, es conforme a derecho en cuanto a la competencia de quien lo dicta y se adecúa al compromiso político del Gobierno que lo promueve.

4. OBJETIVOS GENERALES DEL ANTEPROYECTO

La Estrategia Vasca de Empleo 2030, aprobada por el Consejo de Gobierno de 13 de abril de 2021, establece como uno de sus proyectos tractores el de aprobar una Ley del Vasca de Empleo, que “regule y ordene las estructuras e instrumentos que permitan planificar y desarrollar las políticas activas de empleo de calidad que Euskadi necesita, definidas desde el principio del derecho subjetivo a las políticas activas de empleo”.

La transversalidad de las políticas de empleo exige actuar, al menos, en cuatro niveles diferenciados:

- En el ámbito competencial.
- En la gobernanza y en el reconocimiento de la importancia del dialogo social, asentado en el respeto de los criterios de representatividad
- En el diseño de las políticas, integrando las políticas sectoriales en las políticas de empleo;
- En la participación de todos los agentes intervinientes en materia de empleo.

La política de empleo es una de las políticas centrales de una sociedad. Además de la dimensión retributiva que está intrínsecamente ligada al trabajo remunerado, el empleo es un instrumento fundamental de inclusión social y de desarrollo humano. Cuando es de suficiente calidad, el trabajo es un medio que permite dar rienda suelta al potencial de las personas, a la creatividad, a la innovación y a la imaginación. Es esencial para que la vida humana sea productiva, útil y significativa. Permite a las personas ganarse la vida, es un canal de participación en la sociedad, referencia vital, proporciona seguridad y confiere un sentido de dignidad.

Durante las últimas décadas el mercado laboral está sufriendo grandes transformaciones que tienen que ver con factores muy diversos : procesos de automatización que ocasionan reemplazo en los puestos de trabajo, procesos de digitalización que suponen una transformación competencial y organizativa de los entornos productivos, un progresivo debilitamiento de la relación de los procesos productivos en la creación de empleo neto, un mercado de trabajo que ya no genera empleo en cantidad y calidad suficientes, un debilitamiento de la protección laboral en el empleo, una creciente dualización en el mercado de trabajo donde los puestos que más crecen son los de mayor y menor cualificación, la aparición de nuevas formas de trabajo y de organización del trabajo, como el trabajo en plataformas donde se difumina la condición de trabajador por cuenta ajena y por cuenta propia, el incremento del teletrabajo...

Las instituciones vascas llevan muchos años haciendo importantes esfuerzos para dar respuestas a estas transformaciones, a través de diferentes medidas de apoyo al tejido económico y al empleo.

En Euskadi la competencia para la ejecución y diseño de políticas activas de empleo, está recogida en el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, mediante el cual se materializó la transferencia de la ejecución de las políticas activas de empleo a Euskadi. En ese año (2010) se creó Lanbide como Servicio Público Vasco de Empleo.

Pero además de Lanbide, en Euskadi operan en el ámbito del empleo las tres Diputaciones forales y muchos de los 250 ayuntamientos vascos. Por otro lado, los agentes sociales, las entidades públicas y privadas vinculadas al ámbito del empleo y las organizaciones del tercer sector tienen también un importante papel en el desarrollo de políticas activas de empleo, en muchas ocasiones vinculadas a aquellas personas que tienen mayores dificultades de acceso al mercado laboral. Por su parte, muchos de los departamentos del Gobierno Vasco desarrollan también políticas con incidencia en el ámbito del empleo, fundamentalmente vinculadas con el ámbito sectorial de competencia, sin perjuicio de las competencias que corresponden a Lanbide como Servicio Vasco de Empleo.

Desarrollar la gobernanza de este complejo entramado es uno de los objetivos de la Ley Vasca de Empleo, a través de la articulación del diálogo social, el diálogo institucional y el diálogo civil.

Partir de lo que ya se ha hecho, reconocer los esfuerzos de cada agente, evaluar con objetividad los resultados obtenidos, es el punto de partida necesario para la construcción del Sistema Vasco de Empleo, tarea en la que trabaja el Gobierno Vasco, con el compromiso de aprobar una Ley de Empleo durante esta legislatura, tal y como recoge el programa de Gobierno de la XII legislatura, que establece el compromiso de impulsar un nuevo modelo de gobernanza integral para el empleo, a través de la Ley Vasca de Empleo. (Iniciativa 1, Compromiso 3, Eje 1).

5. CONSULTAS Y PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL PROYECTO

5.1 Consulta pública previa

Siguiendo lo establecido en la citada ley, se efectuó una consulta pública previa a través de Irekia y del Tablón de Anuncios, a fin de que los interesados pudieran realizar aportaciones. Este trámite tuvo su inicio el 31 de enero de 2022, cerrándose el debate el 21 de febrero de 2022. Durante ese tiempo se recogieron 2 votos, de los cuales fueron 1 a favor y 1 en contra de la pertinencia de la modificación normativa. Algunos de estos votos incluyeron argumentos, 2 a favor y 1 en contra.

Adicionalmente se recibieron 2 comentarios que incluían una serie de aportaciones que fueron tenidas en cuenta y discutidas.

Durante este período se han recibido, además, dos alegaciones en referencia a la Orden de inicio:

- Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi. Con entrada por Registro nº 99219, en el Departamento de Trabajo y Empleo, el 11/02/2022, solicitando se recabe informe preceptivo

en la fase de instrucción del procedimiento de elaboración del anteproyecto, en virtud del art.165.2b) de la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi. Con salida por Registro el 14/02/2022, se da contestación al mismo asegurando la inclusión de la solicitud de dicho informe en el momento pertinente.

- KONFEKOOP. Por Registro electrónico general se da entrada el 10 de febrero de 2022, solicitando, en relación con la orden de inicio del procedimiento que nos ocupa., se incluya a Konfekoop dentro de las asociaciones y confederaciones empresariales más representativas de la CAPV. El día 17 de febrero de 2022 se emite respuesta, por la misma vía, por parte de la Dirección de Empleo e Inclusión, indicando que no se pone en cuestión la representatividad que ostentan y se les recuerda que, como se indica en la citada orden, podrán presentar cuantas alegaciones al anteproyecto consideren pertinentes en el trámite de audiencia, cuando este tenga lugar.

5.2 Orden de Inicio

Mediante orden de 28 de enero de 2022 de la Vicelehendakari Segunda y Consejera de Trabajo y Empleo se dio inicio a la elaboración de la normativa con el nombre de anteproyecto de Ley del Sistema Vasco de Empleo. Dicha Orden fue subsanada con fecha de 6 de junio de 2022 para modificar la nomenclatura de la Ley, pasando a denominarse anteproyecto de Ley Vasca de Empleo.

5.3 Orden de aprobación previa e informes de impacto

Con fecha de 8 de junio se emite la orden de aprobación previa del texto normativo y se añade al expediente, habiéndose añadido a su vez los siguientes documentos:

- Informe de impacto en función del género
- Informe de impacto en la empresa
- Informe de impacto en la infancia y adolescencia y en la familia
- Informe de impacto en la juventud

Con fecha de 6 de junio de 2022 se emite y adjunta al expediente el Informe de Impacto en función del género, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1 de la Ley 4/2005, así como con lo establecido en el epígrafe 3 de la Directriz Primera de la Resolución 40/2012: “(...) el órgano administrativo competente para la elaboración del Informe de Impacto en Función del 14 Género es el órgano promotor de la norma o el acto administrativo a través de la unidad tramitadora”.

Con fecha de 6 de junio de 2022 se emite y adjunta al expediente el informe de impacto en la empresa correspondiente al anteproyecto de ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión. Y ello, a efectos de dar cumplimiento a la obligación prevista en el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28

de junio, de Apoyo a las Personas Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco, en virtud del cual, con carácter previo a cualquier nueva regulación o norma promovida por la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Gobierno Vasco, a través de sus servicios jurídicos, realizará un informe de evaluación del impacto en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas.

Con fecha de 6 de junio de 2022, se emite y adjunta al expediente el informe de evaluación de impacto en la infancia y adolescencia y en la familia. Y ello a efectos de dar cumplimiento a la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia, que añade el artículo 22 quinquies a la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, con el siguiente contenido: "Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia". Además, añade la Disposición Adicional décima, "Impacto de las normas en la familia", a la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, estableciendo que: "Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamento incluirán el impacto de la normativa en la familia".

Con fecha de 6 de junio de 2022, se emite y adjunta al expediente el informe de impacto en la juventud. Ello a efectos de dar cumplimiento a la Ley 2/2022, de 10 de marzo, de Juventud, que en su artículo 18.1 recoge que a los anteproyectos de ley, a los proyectos de reglamentos y a los planes del Gobierno Vasco que tengan incidencia directa en el colectivo de personas jóvenes incluirán el impacto de la normativa o el plan en la juventud.

Una vez emitida la orden de aprobación previa por la Vicelehendakari Segunda y Consejera de Trabajo y Empleo, como titular del Departamento competente en razón de la materia, el día 8 de junio de 2022 se dio traslado al Parlamento Vasco en virtud del artículo 56.1 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno.

5.4 Trámite de audiencia e información pública

Se ha dado lugar al cumplimiento del trámite de audiencia con arreglo a lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Ley 8/2003 del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, que dice lo siguiente: *"Las disposiciones de carácter general que afecten a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos y ciudadanas serán objeto del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de las disposiciones lo aconseje, se someterán a información pública."* Llevando a cabo lo dispuesto en el precepto, se ha dado audiencia a los sectores potencialmente afectados por la norma a través de la remisión del anteproyecto a las siguientes entidades: Asociaciones y confederaciones empresariales más representativas de la CAPV, con inclusión de aquellas que representen los intereses de

trabajadores y trabajadoras autónomos/as de la CAPV, los sindicatos que ostentan la condición de más representativos en la CAPV, las Cámaras de Comercio provinciales, la Confederación de Cooperativas de Euskadi, la Agrupación de Sociedades Laborales de Euskadi, las asociaciones más representativas de centros públicos y privados de formación, y los clústeres de Euskadi.

Por su parte, la cumplimentación del trámite de información pública se realizó mediante anuncio en el Tablón de Anuncios de la Sede Electrónica de Administración Pública de la CAE y en la página web del Departamento de Trabajo y Empleo, además de mediante publicación en el Boletín Oficial del País Vasco el día 17 de junio de 2022. Según establece el procedimiento, al día siguiente de la publicación en el BOPV del anuncio de la aprobación previa del anteproyecto, dio comienzo el plazo de 20 días hábiles para la presentación de cuantos alegaciones y aportaciones que consideren pertinentes, a través del trámite de información pública.

Además de las alegaciones formuladas por las entidades a que se refiere el punto 5.4.1., siguiente, con fecha 18 de julio de 2022 se presenta por Konfekoop escrito de alegaciones en el finalmente propone la participación del movimiento cooperativo vasco en el consejo de administración de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo a través de la representación empresarial.

Sin perjuicio de que el anteproyecto de ley vasca de empleo contempla una propuesta de la representación empresarial en el órgano de gobierno conjugada a partir de las previsiones contenidas en tal sentido en el Estatuto de los Trabajadores, el departamento promotor de la iniciativa ha considerado procedente promover el diálogo entre las entidades concernidas que permita un acuerdo al respecto, que redundaría en beneficio de la dirección y gestión del servicio de empleo y, en último término, de la ciudadanía.

Hasta la fecha el diálogo ha sido fluido, razón por la que se considera procedente priorizar esta vía en orden a una solución consensuada, sin dejación, como es obvio, de la adecuada protección de los intereses públicos. En caso de que el acuerdo se logre, se reflejaría en el texto del anteproyecto.

En otro caso, el Departamento de Trabajo y Empleo dará cumplida respuesta a la alegación y fundamentos expuestos por Konfekoop atendiendo a los que dan soporte al texto propuesto.

5.4.1 Valoración de las alegaciones

En el trámite de información pública se recibieron alegaciones del Grupo ONCE, Sartu Taldea, Cáritas Euskadi, Elkartean, EAPN Euskadi, Gizatea, Hirekin y REAS Euskadi, EHLABE, Garapen, FEVAS, FEDEAFES, CONFEBASK, Diputación Foral de Bizkaia, Eginez, EUDEL y KONFEKOOP. La

respuesta a dichas alegaciones se realizó oportunamente, y para consulta de dichas respuestas nos remitimos a las anteriores versiones de la memoria contenidas en el expediente.

5.5 Informes y dictámenes preceptivos

A continuación, se da seguimiento a las aportaciones, comentarios y alegaciones incluidas dentro de cada uno de los informes preceptivos recibidos. Se recogen únicamente los extractos que comportan alegaciones o que requieren explicación o justificación. Los informes íntegros figuran en el expediente. Para la consulta de las respuestas realizadas a los informes de la Dirección de Normalización Lingüística, la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales, la Junta Asesora de Contratación, la Agencia Vasca de Protección de Datos, la Mesa de Diálogo Civil, Emakunde, el Consejo Vasco para la Inclusión, la Dirección de Presupuestos, la Dirección de Función Pública, y la Dirección de Recursos Institucionales, nos remitimos a las anteriores versiones de la memoria contenidas en el expediente.

5.5.1 Informe Jurídico

Con fecha de 13 de junio de 2022 se emite informe jurídico del Departamento de Trabajo y Empleo, dando cumplimiento al artículo 7.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General. Dado lo prolijo del informe de la asesoría jurídica del Departamento de Trabajo y Empleo, se hará referencia únicamente a los comentarios que expresan discordancia o proponen mejoras en relación con cualquier elemento del texto del anteproyecto de ley, ofreciéndose una posición fundada al respecto en el caso de que dichos comentarios no sean tomados en consideración.

1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A. Transformación de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo. *“(…) En cualquier caso, en el caso de la regulación de la creación de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo como ente público de derecho privado, a juicio de quien suscribe sería más adecuado relacionar dicho proceso con el artículo 53 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, tal y como se hace en el análisis del artículo 77 y siguientes del anteproyecto, al margen de las menciones que se hacen a la misma en los artículos 31 y 58 del anteproyecto de ley”.*

Se acepta.

La referencia al título VI dentro del apartado VII de la parte expositiva del anteproyecto de ley se inicia del modo que sigue:

- Para finalizar, el Título VI sigue las directrices del Plan de Transición y Mejora Lanbide Hobetzen, el proyecto tractor 3 de la Estrategia Vasca de Empleo 20-30, así como los trabajos para la modernización y reforma integral de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo que se llevaron a



cabo la pasada legislatura en torno a su configuración jurídica. Todos ellos abogan por una transformación de la personificación jurídica del Servicio Vasco de Empleo.

La ley reestructura la personificación jurídica de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53.3 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, configurándose como entidad pública de derecho privado, que dotará de mayor flexibilidad, dinamismo y especialización profesional la prestación de servicios de empleo. Y es que las funciones prototípicas del servicio de empleo no exigen la reserva para su ejercicio a los funcionarios públicos, ni precisan para su efectividad de todo el elenco de prerrogativas vinculadas al derecho público.

B. Disposición derogatoria. *“Por otro lado, en el motivo VII de la exposición, donde se resume la parte dispositiva de la ley, en la Disposición derogatoria, junto a la mención expresa a la derogación de manera específica de la Ley 3/2011, de 13 de octubre, sobre Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, dada la relevancia de los cambios que se pretenden realizar en el caso de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo tras la entrada en vigor de la presente ley, a juicio de quien suscribe no estaría de más mencionar alguna explicación acerca del plazo y el procedimiento para efectuar las modificaciones que se deban acometer en el Decreto 82/2012, de 22 de mayo, por el que se aprueban los Estatutos de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, actualmente vigente, o el que lo vaya a sustituir. Dicho planteamiento podría realizarse a través de una disposición transitoria recogida en el presente anteproyecto, al margen de lo indicado en el artículo 81 del anteproyecto respecto a los estatutos de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo”.*

No se acepta.

En tanto no se derogue expresamente el Decreto 82/2012, de 22 de mayo, los estatutos de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo permanecerán vigentes en lo que no se opongan a la Ley vasca de empleo, sin necesidad de prever un régimen transitorio.

2. PARTE DISPOSITIVA

- **Artículo 2:** *“recoge las definiciones “a efectos de la presente Ley y de las normas que la desarrollen” de los siguientes conceptos: trabajo digno; colectivos de atención prioritaria; desarrollo local; desempleo de larga duración; empleabilidad; exclusión sociolaboral; fomento del empleo; formación en el trabajo; inserción sociolaboral; y riesgo de exclusión sociolaboral. Señalar que en este último caso se remite a la Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión”.*

- **No hay objeción en este comentario.**

- **Artículo 6:** *“Con ánimo de no ser reiterativo, y dada la redacción del artículo, se podría escribir personas antes de la referencia a las desempleadas de larga duración”.*

No se acepta.

Entendiendo la objeción del informe, la razón de esta mención, en apariencia reiterativa, guarda relación con la interpretación que se deslizó en el seno del grupo de trabajo, en cuya



virtud, la omisión del término “desempleadas” en la sucesión de sintagmas nominales podía interpretarse como requerimientos acumulativos. Esto es, que cuando se refiere a las personas desempleadas mayores de 55 años estas deban serlo, además, de larga duración. Esta interpretación, posible a la luz de la yuxtaposición de sintagmas, debe descartarse por no responder a la finalidad del precepto. Por tanto, la reiteración sirve a la mejor comprensión de la norma y encuentra en la claridad su justificación.

- **Artículo 7:** “Conviene separar con letras dichos agentes, dado lo heterogéneo de su carácter”.

No se acepta.

No se deriva de las directrices de técnica normativa. En relación con los apartados, las citadas directrices señalan lo siguiente: *“Los párrafos podrán dividirse, en caso de ser necesario, en apartados que se indicarán con letras minúsculas ordenadas alfabéticamente: a), b), c) etc. Sólo excepcionalmente se recurrirá a subdivisiones ulteriores, ya que éstas no son recomendables (en el supuesto de que se diesen irían con números árabes).”*.

Esto es, ha de entenderse que la división de los párrafos en apartados debe estar al servicio de la mejor comprensión del texto. En el caso del artículo 7, se trata de una enumeración sencilla de agentes interviniente, sin que a la misma se anuden mandatos diversos en función de la distinta naturaleza de los participantes, o de cualquier otra circunstancia. No hay, entonces, razón para introducir una división interna en el párrafo.

- **Artículo 8.3.** *“El apartado 3 se centra en las obligaciones, señalando que “sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos siguientes, las personas a que se refiere el párrafo 1 deberán colaborar activamente con Lanbide-Servicio Vasco de Empleo para la realización de un asesoramiento adecuado y para la correcta elaboración del diagnóstico personal sobre la empleabilidad y del plan integrado y personalizado de empleo, facilitando la documentación, datos e informes relevantes y aquella información que le sea requerida necesaria para garantizar la efectividad de tales derechos. Asimismo, deberán comunicar cambios de domicilio, datos de contacto y cuantas otras circunstancias personales, familiares o sociales sean relevantes en orden a la mejora de la empleabilidad, de sus posibilidades de inserción laboral, o para el cumplimiento del plan integrado y personalizado de empleo”. Al margen de que dichas obligaciones puedan coincidir con algunas de las recogidas en el proyecto de Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, a juicio de quien suscribe el contenido de este apartado, por su naturaleza, debería constituir un artículo separado del que recoge los derechos citados”*.

Se acepta.

Se elimina del citado precepto la referencia a las obligaciones, incluyéndose en un nuevo artículo 13, e incorporándose dos nuevos preceptos –artículos 14 y 15-, dedicados a determinar las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones. Los artículos en cuestión han quedado redactados como sigue:

Artículo 13.- Obligaciones para la mejora de la empleabilidad

1. Las personas a quienes se reconocen los derechos para la mejora de la empleabilidad previstos en los artículos anteriores deberán colaborar activamente con Lanbide-Servicio Vasco de Empleo facilitando la documentación, los datos e informes relevantes y aquella información que le sea requerida, necesaria para garantizar la efectividad de tales derechos.

Asimismo, deberán comunicar cambios de domicilio, datos de contacto y cuantas otras circunstancias personales, familiares o sociales sean relevantes en orden a la mejora de la empleabilidad, de sus posibilidades de inserción laboral, o para el cumplimiento del plan integrado y personalizado de empleo.

2. Las personas destinatarias del plan integrado y personalizado de empleo deberán cumplir, además de lo dispuesto en el párrafo anterior, las actividades para la mejora de la empleabilidad previstas en el plan, así como las acciones contenidas en el compromiso de actividad si fueran personas beneficiarias de prestaciones por desempleo.

Artículo 14.- Incumplimiento de las obligaciones

1. Cuando el incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo anterior impida la realización del diagnóstico personal sobre empleabilidad, así como la asistencia personalizada, continuada y adecuada, no podrá exigirse a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo la realización de actuación alguna dirigida a hacer efectivos tales derechos, en tanto la persona interesada no cumpla las obligaciones.

2. Las consecuencias del incumplimiento por la persona interesada de lo dispuesto en el plan integrado y personalizado de empleo se determinarán en el marco del procedimiento de resolución de conflictos a que se refiere el artículo 11.2, sin que en ningún caso puedan acordarse consecuencias más gravosas que las previstas en el párrafo siguiente.

3. A falta de acuerdo entre las partes, se aplicarán las reglas siguientes:

a) Lanbide-Servicio estará eximida del deber de garantizar los servicios y actividades comprometidos en el plan integrado y personalizado de empleo durante el tiempo que dure el incumplimiento si este no agota sus efectos con la acción u omisión que lo consuma o, en otro caso, durante los seis meses siguientes a que aquel tenga lugar.

b) En caso de incumplimiento reiterado de obligaciones por parte de la persona interesada, aun cuando lo fueran de distinta naturaleza, Lanbide-Servicio Vasco de Empleo podrá instar la resolución del plan integrado y personalizado de empleo.

En este supuesto, no podrá suscribirse un nuevo plan hasta transcurrido el periodo de vigencia del primero y, al menos, hasta pasados seis meses desde que la resolución tenga lugar, salvo que sobrevenga una situación de desempleo y la persona esté inscrita como demandante de empleo, en cuyo caso no operarán los límites temporales referidos.

4. Reglamentariamente se identificarán las circunstancias justificativas del incumplimiento de las obligaciones, que deberán fundarse en razones de enfermedad, necesidades de conciliación de la vida personal y familiar, falta de correspondencia con el contenido del plan integrado y personalizado de empleo, u otras que hagan singularmente gravoso su cumplimiento en términos económicos, temporales o de otra índole.

Artículo 15.- Incumplimiento de obligaciones en supuestos especiales

1. Cuando las personas responsables del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 13 sean beneficiarias de alguna de las prestaciones o subsidios por desempleo, se estará a lo que disponga la normativa de la Seguridad Social y la reguladora de las infracciones y sanciones en el orden social.

2. Si se tratara de personas titulares o beneficiarias de las prestaciones económicas del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, el incumplimiento se regirá por lo que establezca su normativa reguladora.

- **Artículo 9:** “Aunque no se especifica como tal, y se suponga que se pretenda hacer referencia a las personas que cumplen los requisitos del artículo 8.1, incluida la residencia en la Comunidad Autónoma de Euskadi, sería más conveniente especificarlo en referencia al artículo citado. Por otro lado, en cuanto al apartado 2, matizar que en todo servicio de atención al público, sea prestado de modo presencial o telemático, está prohibido cualquier uso de sesgos y de estereotipos por razón de sexo u otros motivos como la discapacidad, por lo que no se estima necesaria recoger dicho apartado en la redacción del artículo”.

No se acepta.

El título del artículo es suficientemente ilustrativo y comprende derechos y obligaciones. Las directrices de técnica normativa señalan, en relación con la titulación de los artículos que “Cada artículo se designará, en la medida de lo posible, mediante un título o nombre que exprese brevemente su contenido”. Esto es lo que hace, precisamente, el artículo cuestionado, expresando el contenido directamente conectado de los derechos y obligaciones para la mejora de la empleabilidad.

La inclusión de las obligaciones en un artículo independiente no mejoraría la inteligibilidad del texto. En todo caso, en el marco del trámite de audiencia e información pública, y en orden a dar respuesta a las alegaciones vertidas, se han introducido nuevos artículos, y se ha valorado la procedencia de separar los derechos para la mejora de la empleabilidad de las obligaciones, a cuya regulación se dedica un artículo autónomo.

- **Artículo 10:** “aborda el derecho al diagnóstico personal sobre la empleabilidad. En su apartado 1 se indica que “el diagnóstico personal sobre la empleabilidad se ajustará a lo dispuesto en el artículo 24.2.b) y a la normativa que se dicte en su desarrollo”. En el apartado 2



se especifica el plazo de su realización por parte de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, y en el apartado 3 su periodo de validez, la posibilidad de su revisión, su rechazo y la solicitud de realización de un nuevo diagnóstico. Finalmente, el apartado 4 aborda las obligaciones relacionadas con dicho derecho en relación con el artículo 8, y las consecuencias relacionadas con dicho incumplimiento. Al margen de que dichas obligaciones puedan coincidir con algunas de las recogidas en el proyecto de Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, a juicio de quien suscribe el contenido de este último apartado, por su naturaleza, debería constituir un artículo separado del que recoge el derecho citado. Asimismo, es recomendable añadir el artículo 24.2 como apartado adicional del presente artículo, o en uno diferente, con el resto de derechos subjetivos recogidos en el presente anteproyecto de ley”.

No se acepta.

No se entiende la referencia a la distinta naturaleza para recomendar el tratamiento de las obligaciones en otro artículo. Las obligaciones están directamente conectadas con el ejercicio del derecho y, por ello, su inserción en el mismo precepto resulta natural y oportuna.

Por lo demás, la inclusión en este artículo de las prestaciones que, como parte del servicio de orientación, se incluyen en el artículo 24.2 (salvo sus apartados b) y c) que se constituyen en derechos de contenido prestacional) resulta del todo improcedente.

No forman parte del contenido del derecho y, por ende, no deben incluirse como parte del artículo 8. Se trata de protecciones auxiliares y autónomas que no exigen su conexión con aquel.

- **Artículo 11** señala el derecho a la elaboración de un plan integrado y personalizado de empleo. En el apartado 1 se especifica el plazo de su realización a partir de un determinado momento, en función de que la persona objeto del plan esté ocupada o no, sin perjuicio de lo establecido en la Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión. En el apartado 2 se especifica su periodo de vigencia, su seguimiento permanente, la evaluación anual, y la posibilidad de revisión y modificación de su contenido. Se añade que su elaboración, seguimiento y evaluación corresponderá al profesional o a la profesional de referencia con la participación de la persona destinataria, aunque no se hace referencia expresa a que dicha persona deba cumplir los requisitos establecidos en el artículo 8.1, lo cual se recomienda. En el apartado 3 se señala que *“Lanbide-Servicio Vasco de Empleo garantizará los servicios y actividades que estén comprometidos en el plan integrado y personal de empleo”*.

No se acepta por redundante.

- *Apartados 4 y 5 abordan las obligaciones relacionadas con dicho derecho en relación con el artículo 8.3, y las consecuencias relacionadas con dicho incumplimiento. Al margen de que dichas obligaciones puedan coincidir con algunas de las recogidas en el proyecto de Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, a juicio de quien suscribe el contenido de este último apartado, por su naturaleza, al igual que en el artículo anterior, debería constituir un artículo separado del que recoge el derecho citado.*

Se acepta.



Nos remitimos a lo expuesto en relación con el artículo 8

- **Artículo 13** es relativo a la efectividad de los derechos. El apartado 1 indica que “las personas titulares de los derechos a que se refieren los artículos anteriores podrán reclamar su cumplimiento en los términos y con las condiciones en los mismos previstos”. En el apartado 2 se prevé su desarrollo reglamentario, en forma de procedimiento sumario, mencionado su plazo de resolución y el silencio negativo en caso de que no se notifique resolución en el plazo indicado. En el apartado 3 se especifica que “en la definición del procedimiento se garantizará el derecho de las personas a relacionarse electrónicamente con la Administración y a formular la reclamación por medios analógicos”. Mediante esta afirmación se debe entender que las personas físicas asimismo podrán realizar dichas reclamaciones de manera presencial, al menos en las oficinas de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, en atención a la normativa vigente relativa al procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

No hay objeción.

- **Artículo 14:** aborda en su apartado 1 la confidencialidad del diagnóstico personal sobre la empleabilidad y del plan integrado y personal de empleo. En el apartado 2 se indica que “los profesionales y las profesionales de la Red Vasca de Empleo podrán acceder a los mismos en el ejercicio de sus funciones y, en todo caso, a fin de prestar a la persona interesada los servicios de la cartera de la Red Vasca de Empleo o de los programas complementarios para la mejora de la empleabilidad”. En este sentido, indicar que la ubicación del contenido de este artículo, tendría un mejor acomodo en un capítulo específico dedicado al tratamiento de los datos personales en el marco del contenido del presente anteproyecto de ley, dada la cantidad de datos personales cruzados y el necesario cuidado en su tratamiento por parte de la multitud de actores que forman parte de la Red Vasca de Empleo. Se realizan observaciones similares y relacionadas en el análisis del artículo 19 del mismo.

No se acepta.

Este artículo versa sobre el deber de confidencialidad y no sobre el tratamiento de datos personales, y debe anudarse al ejercicio de los derechos para la mejora de la empleabilidad con el que el deber de confidencialidad de los profesionales y las profesionales está directamente conectado.

En todo caso, se estará al informe que en su momento emita la Agencia Vasca de Protección de Datos.

- **Artículo 16,** en el apartado 1 se señalan las obligaciones que deben cumplir las entidades integrantes de la Red Vasca de Empleo, señalando en su letra g) que deberán “garantizar los derechos a que se refiere el artículo 31”. En la letra h) se menciona el logotipo identificativo de la Red Vasca de Empleo, aspecto que convendría desarrollar reglamentariamente de cara a su posterior uso por parte de las entidades citadas. En el apartado 2 se señala que “las oficinas de atención y las sedes electrónicas de las entidades de la Red Vasca de Empleo informarán de la relación actualizada de sus integrantes, de los servicios que gestionan y de los derechos y deberes de las personas usuarias”. Finalmente, en el apartado 3 se indica que “las entidades de la Red

Vasca de Empleo promoverán la colaboración para el desarrollo de las políticas públicas de empleo”.

Se acepta.

Se ha considerado necesaria la introducción de una referencia al logotipo de la Red Vasca de Empleo en la Disposición adicional primera en orden a identificar el órgano encargado de su aprobación y el plazo en el que esta ha de hacerse defectiva.

El título y los párrafos 2 y 3 de la citada Disposición quedan redactados como sigue:

DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA.- Mapa de la Red Vasca de Empleo, logotipo e instrumentos comunes de atención, información y prospección

(...)

2. En idéntico plazo la persona titular del departamento del Gobierno Vasco competente en materia de empleo aprobará el logotipo de la Red Vasca de Empleo y los instrumentos comunes de atención, información y prospección.

3. La aprobación del mapa de la Red Vasca de Empleo, del logotipo y de los instrumentos comunes de atención, información y prospección serán objeto de publicidad oficial en el Boletín Oficial del País Vasco y en la sede electrónica

- **Artículo 18.** *“Por un lado, en relación al artículo 44 del anteproyecto, no estaría de más en este punto hacer una referencia a 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. Por otro lado, tal y como se hace en el artículo 58, cabría mencionar asimismo en este punto la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco”.*

No se acepta.

La recomendación formulada no añade contenido normativo. Es obvio que la colaboración debe hacerse en el marco del ordenamiento vigente.

- **Artículo 19** *“A juicio de quien suscribe, es necesario abordar reglamentariamente el alcance concreto de la mutua colaboración y cooperación entre los integrantes de la Red Vasca de Empleo, los convenios o instrumentos en los que se materializará entre las entidades integrantes y las características de los ficheros de datos personales que habrán de manejar los integrantes citados para desarrollar sus funciones. Se realizan observaciones similares y relacionadas en el análisis de otros artículos del presente anteproyecto, llegando a la conclusión en todo caso de que el tratamiento de datos personales en su conjunto debe ser tratado en un capítulo específico en el presente anteproyecto, dada su relevancia”.*

Se acepta parcialmente.

Se ha añadido un nuevo artículo dedicado a la integración en la Red vasca de Empleo, con el siguiente tenor:

Artículo 19 .- Integración en la Red Vasca de Empleo

1. Reglamentariamente se definirá el procedimiento de integración en la Red Vasca de Empleo, que tendrá por objeto la identificación de los servicios que prestará la entidad solicitante, su acomodo al Mapa de la Red Vasca de Empleo a que se refiere el artículo 22, la determinación de la fecha de integración, la puesta a disposición de los instrumentos comunes de atención, información y prospección, así como la verificación del cumplimiento de las condiciones básicas materiales, técnicas y de personal necesarias para garantizar la calidad de los servicios, así como el cumplimiento de las obligaciones previstas en esta ley y en la normativa que la desarrolle.

2. Será competente para acordar la integración en la Red Vasca de Empleo el departamento del Gobierno Vasco competente en materia de empleo.

3. La integración en la Red Vasca de Empleo será objeto de publicidad oficial en el Boletín Oficial del País Vasco, si bien el acto de integración será eficaz desde que el mismo se dicta.

Respecto a la necesaria colaboración reglamentaria que determine el alcance de la cooperación entre los integrantes de la Red Vasca de Empleo en materia de protección de datos, o la referencia a los convenios o instrumentos en los que se materializará aquella entre las entidades integrantes y la referencia a las características de los ficheros de datos personales que habrán de manejar los integrantes citados para desarrollar sus funciones, parecen mostrar preocupación al respecto del cumplimiento de la normativa de protección de datos, pero no termina de focalizar su objeto, que parece desarrollarse en un marco meramente preventivo.

No parece que la referencia al desarrollo reglamentario o la indicación de los convenios que puedan suscribir las entidades integrantes de la Red Vasca de Empleo garanticen un plus de protección respecto de las previsiones que actualmente se contienen en el anteproyecto. Lo que sí aporta el precepto ahora introducido es la verificación de que las entidades integrantes de la Red Vasca de Empleo están en disposición de dar cumplimiento a todas las obligaciones que derivan de esta ley, entre las que se encuentra, como es obvio, las que derivan de la legislación de protección de datos.

Cuestión distinta será la necesidad de evaluación a la luz de lo dispuesto en el artículo 35 del Reglamento General de Protección de Datos que establece que *“cuando sea probable que un tipo de tratamiento, en particular si utiliza nuevas tecnologías, por su naturaleza, alcance, contexto o fines, entrañe un alto riesgo para los derechos y libertades de las personas físicas, el responsable del tratamiento realizará, antes del tratamiento, una evaluación del impacto de las operaciones de tratamiento en la protección de datos personales”*.

En todo caso, parece procedente estar a lo que señale, a tal fin, la Agencia Vasca de Protección de Datos y a lo que resulte de la tramitación de la norma. La procedencia de la

evaluación de impacto se analizará una vez entre en vigor la Ley, en tanto los extremos concretos del tratamiento que habrán de tenerse en cuenta en la evaluación de impacto solo pueden ser los que resulten del texto definitivo.

- **Artículo 21.** *“dado su carácter, sería más adecuado que constituyera el último apartado del artículo, a modo de cierre del contenido. Es el caso también del apartado 2, donde se abordan las características del personal adscrito a cada uno de los servicios, aunque en este caso se hable de garantizar la calidad de los servicios de la cartera de servicios de la red vasca de empleo y no se mencione desarrollo reglamentario alguno para su implementación en el mismo sentido. El apartado 3 menciona la promoción de la colaboración de todas las entidades integrantes de la red vasca de empleo a fin de proporcionar formación permanente del personal. En este último caso, se supone que se refiere al personal adscrito a cada uno de los servicios, aunque no se cite como tal. Dado lo confuso de la redacción, y la posible relación con el artículo 23, se recomienda reformular el contenido de dicho artículo”.*

No se acepta.

El informe jurídico plantea una objeción de técnica normativa que no se comparte. La lógica del precepto responde, precisamente, a su título y sigue idéntico orden. En verdad, el artículo se inicia con el contenido normativo exigible, que se concreta en la necesidad de desarrollar reglamentariamente el contenido prestacional técnico de los servicios. Es obvio que el anteproyecto no puede descender a la definición exhaustiva de los protocolos técnicos en que ha de concretarse el contenido prestacional, necesitando la colaboración reglamentaria como complemento necesario.

Las directrices de técnica normativa establecen que la idea central del precepto debe indicarse en un primer párrafo, al que seguirán los que sean precisos para expresar las especificaciones. A tal proceder se ajusta el artículo en cuestión.

No termina de entenderse la referencia, en relación con el párrafo 2, a que no se mencione desarrollo reglamentario alguno para su implementación en el mismo sentido. No parece necesario que haya de hacerse un llamamiento expreso. Cuando el precepto en cuestión alude a que “se definirán orientativamente los requisitos de titulación ...”, solo puede entenderse que el mismo se realizará por norma reglamentaria pues, de lo contrario, se definirían en la propia ley.

Igual consideración puede realizarse en relación con el comentario referido al párrafo 3, al que el informe imputa una redacción confusa por no mencionar al personal adscrito a cada uno de los servicios, que, dicho sea de paso, resulta del contenido del precepto, sin que la omisión de una referencia expresa permita otras interpretaciones en relación con las personas destinatarias de la formación, que solo puede ser personal de la Red Vasca de Empleo (que lo será en tanto preste servicios de la cartera).

- **Artículo 22** *“En el apartado 2 se recoge su actualización periódica. En relación a los artículos 49 y 60, sería preferible recoger en este artículo las menciones realizadas al Mapa en los artículos citados. Asimismo, en relación al artículo siguiente y la Disposición Adicional Primera, sería*



preferible que se mencionara en este artículo el desarrollo reglamentario de la Red Vasca de Empleo”.

Se acepta parcialmente.

No termina de entenderse la referencia al artículo 49 que versa sobre la inspección (en la versión previa a la modificación del anteproyecto con ocasión del informe de la asesoría jurídica del departamento).

Se ha modificado el actual 26 para introducir la referencia a la participación del Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo, y también, el artículo 66.1.e), dedicado a las funciones de dicho órgano colegiado, a fin de reflejar su intervención en la elaboración del Mapa de la Red Vasca de Empleo:

Artículo 26.- Mapa de la Red Vasca de Empleo

1. El Gobierno Vasco aprobará el mapa de Red Vasca de Empleo a propuesta del Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo. Establecerá la estructura territorial óptima de prestación de servicios de empleo, atendiendo a la población, a las características demográficas y territoriales, a las ratios máximas de población por profesional, al marco general de equipamientos necesarios y a la necesidad de garantizar la mayor proximidad a las personas y empresas usuarias.

2. El mapa de la Red Vasca de Empleo se actualizará periódicamente, como máximo con carácter cuatrienal, y atenderá al resultado de las evaluaciones que lleve a cabo el Órgano de evaluación, investigación e innovación de las políticas de empleo e Inclusión.

Artículo 66.- Funciones del Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo

1. El Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo tendrá las funciones siguientes:

e) Definir los criterios de coordinación interinstitucional para el desarrollo de las políticas públicas de empleo y para la gestión de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo y de los programas complementarios para la mejora de la empleabilidad, de conformidad con la distribución de competencias establecida en esta ley.

A tal efecto, propondrá un mapa de la Red Vasca de Empleo para su aprobación por el Gobierno Vasco. Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, las diputaciones forales, los municipios y las entidades de sus respectivos sectores públicos deberán suministrar la información que les sea requerida.

En la propuesta del mapa de la Red Vasca de Empleo se atenderá a la población, a las características demográficas y territoriales, a las ratios máximas de población por profesional y a otros datos objetivos, así como a los principios de proximidad a la ciudadanía, subsidiariedad y complementariedad, y evitará duplicidades en la prestación de servicios. En todo caso, tendrá



en cuenta el resultado de las evaluaciones que lleve a cabo el Órgano de evaluación, investigación e innovación de las políticas de empleo e Inclusión.

- El **artículo 23**: *“La mención a las exigencias de profesionalización del personal pueden ser prescindibles, viendo la redacción del artículo 21.3 del presente anteproyecto.*

Se acepta.

Se elimina el último inciso del párrafo 1, que queda redactado como sigue:

Artículo 27.- Garantía de prestación de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo

1. Lanbide-Servicio Vasco de Empleo garantizará la prestación de la totalidad de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo, de acuerdo con el mapa a que se refiere el artículo anterior, sin perjuicio de su gestión directa o indirecta a través de otras entidades públicas o privadas.

- En el apartado 2 se indica que *“Lanbide-Servicio Vasco de Empleo garantizará la prestación de los servicios por medios electrónicos en tanto sean compatibles con la naturaleza y contenido del servicio”*. Al igual que lo indicado en el caso del artículo 13, mediante esta afirmación se debe entender que las personas físicas podrán recibir dichos servicios de manera presencial, al menos en el caso de los servicios prestados por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, en atención a la normativa relativa al procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

No se acepta.

No parece necesario una especificación en tal sentido, que ya aparece debidamente salvaguardada en la normativa a que hace referencia el informe de la asesoría jurídica. En cualquier caso, se ha considerado oportuno desglosar el contenido del actual artículo 35 en dos artículos diferenciados, dedicándose en artículo 36 a los derechos de las personas y empresas usuarias en relación con la utilización de medios electrónicos, que queda redactado como sigue:

Artículo 36.- Derechos de las personas y empresas usuarias en la utilización de medios electrónicos

1. En relación con la utilización de medios electrónicos en la prestación de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo, se reconocen a las personas usuarias, además de lo dispuesto en el artículo anterior, los siguientes derechos:

a) Los previstos en el artículo 69.2 y 3 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco.

b) Accesibilidad de los servicios electrónicos y de las aplicaciones disponibles para su prestación, en particular para las personas con discapacidad, asegurando en todo caso que la información ofrecida resulta accesible y comprensible.



c) Supresión de las brechas digitales en cualquiera de sus manifestaciones, salvaguardando el derecho a la no exclusión digital.

d) Disponibilidad gratuita de sistemas de identificación digital, autenticación y firma electrónica. Las entidades integrantes de la Red Vasca de Empleo garantizarán la utilización de los mismos sistemas de firma electrónica.

e) Asistencia en línea y presencial.

f) Integridad, confidencialidad y autenticidad de la información tratada.

2. Sin perjuicio de que la gestión de la ventanilla única digital corresponda a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, las entidades integrantes de la Red Vasca de Empleo garantizarán en último término la plena efectividad de los derechos a que se refiere el párrafo anterior en relación con los servicios cuya prestación les corresponda.

3. Se garantizará a las empresas usuarias los derechos a que se refieren los apartados a) y f) del párrafo 1.

4. Reglamentariamente podrá establecerse la obligación de las empresas usuarias de relacionarse por medios electrónicos a través de la ventanilla única digital a que se refiere el artículo 17.2, en orden a la prestación de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo.

- El artículo 24 "Indicar que algunas de las prestaciones recogidas en este apartado se abordan en el proyecto de ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión. Por otro lado, la mención realizada en la letra c) al seguimiento permanente por una persona profesional de referencia no deja claro si puede o debe ser de la plantilla de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, o de alguna de las entidades que componen la Red Vasca de Empleo, cosa que hace de manera expresa en la letra a) del artículo 41. Sería recomendable una mención de dicho artículo en el presente en tanto que aborda la gestión exclusiva por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo en relación con el servicio de orientación, para especificar en cualquier caso qué prestaciones del servicio de orientación pueden ser realizadas por el resto de integrantes de la Red Vasca de Empleo".

No se acepta.

Este artículo se limita a definir el contenido esencial del servicio de orientación, sin adentrarse en la entidad encargada de su gestión. Si se incluyera la referencia sugerida, tendrían que identificarse con cada una de las actividades, prestaciones o funciones, la entidad que puede encargarse de su gestión. En todo caso, los artículos 9 a 11 lo explicitan de manera suficiente. El profesional o la profesional de referencia lo será de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, que lo garantizará a través de una prestación directa o de la gestión indirecta del servicio.

- El apartado 3: "Se recomienda hacer referencia a este artículo en los artículos 10 y 11 citados, y en otro orden de cosas, establecer, aunque sea con un posterior desarrollo reglamentario, qué diferencias y consecuencias existen a efectos de esta ley en la atribución de



subjetivos a los derechos citados en los artículos 10 y 11, frente al resto de los derechos amparados por el presente anteproyecto de ley”.

No se acepta.

No se considera necesario explicitar las diferencias y consecuencias derivadas del reconocimiento de estos derechos en relación con otros a que se refiere esta ley.

Los artículos 9 a 11 se configuran como derechos prestacionales para la mejora de la empleabilidad, que se concretan en un contenido preciso y determinado, y en el establecimiento de un mecanismo de reacción para garantizar su efectividad.

La cartera de servicios identifica un elenco de prestaciones, algunas de las cuales se constituyen en derechos, si bien su generalidad no ostenta tal catalogación. La consecuencia principal de esta distinción es la garantía de ejercicio, aunque jurídicamente esta tesis esté plagada de matices.

Por su parte, el anteproyecto reconoce una serie de derechos a las personas y empresas usuarias de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo, en tanto tales. Se trata de servicios que garantizan, por decirlo de forma llana, una adecuada atención, pero que no dotan de contenido singular a cada uno de los servicios.

Lo relevante en la ley es establecer el régimen jurídico de unos derechos y otros, que está adecuadamente establecida, no definir un marco de comparación entre distintas categorías.

- **Artículo 25:** *“El apartado 2 (comienza sin mencionar el servicio de formación en el trabajo, tal y como se hace en los apartados del 1 al 5, ambos inclusive) recoge el tipo de formación que promueve y la oferta formativa que incluirá el servicio citado”.*

No termina de entenderse la objeción.

- El apartado 3 contiene las funciones de dicho servicio. *Se recomienda dividirlo en letras, dado lo heterogéneo de su contenido.*

No se acepta.

El párrafo 2 se refiere a una misma idea: el contenido del servicio de formación en el trabajo, siendo la segunda oración especificación de la primera, de carácter más general.

- En los apartados 4 y 5: *En el caso de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, sería recomendable indicar que esta materia será objeto de desarrollo reglamentario.*

No se acepta.

No termina de entenderse la finalidad a la que sirve tal comentario.

El párrafo referido trata de salvaguardar el contenido del servicio de formación en el trabajo del ámbito de actuación que deriva de los decretos de áreas, con los que el gobierno constituido en cada legislatura inicia su andadura, y de los correspondientes decretos de estructura

orgánica. Esto es, lo importante es la definición del servicio, independientemente de quién sea el órgano o estructura competente para garantizar su prestación, que, por definición, tendrá carácter coyuntural.

- El **artículo 26**: *En el caso de la identificación y selección de personas candidatas más adecuadas a las ofertas de empleo, sería recomendable mencionar la regulación de los cauces de colaboración y coordinación entre Lanbide-Servicio Vasco de Empleo y las entidades de la Red Vasca de Empleo que presten dicho servicio.*

No se acepta.

Tal contenido excede del que es propio de la definición del núcleo esencial del servicio en cuestión, precisamente, el objeto del precepto. A tal fin se prevén los actuales artículos 22 y 50.

- El **artículo 27**: *“Cabe señalar la relación de este artículo con la regulación recogida al respecto en la Ley 16/2012, de 28 de junio, de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña empresa”.*

No hay objeción en el comentario que exija un posicionamiento al respecto.

- El **artículo 29**: *“Vista su redacción, no queda claro quién se hará cargo de la gestión de dicho servicio: si lo será algún órganos a cargo de la Dirección de Empleo e Inclusión del Departamento de Empleo, o si lo hará Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, por ejemplo. Por otro lado, se recomienda unificar en un solo apartado la última frase del apartado 1 y el apartado 3 del presente artículo, vista la similitud y objetivos del contenido de ambos. Asimismo, este apartado modificado podría ser el número 2, pasando a ser el 3 el apartado 2 actual”.*

No se acepta.

Vuelve a reiterarse que los artículos 24 a 29 (actuales artículos 28 a 33) se limitan a exponer el contenido esencial de cada uno de los servicios de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo. No es su objeto especificar la entidad encargada de hacerlos efectivos, entre otras cosas, porque su gestión por las diputaciones forales y por las entidades locales (en aquellos servicios que sea posible) será estrictamente voluntaria.

Tampoco se acepta la sugerencia de unificar en un mismo párrafo la última oración del párrafo 1 y el párrafo 3. El último inciso del párrafo 1 –*“Identificará oportunidades de empleo en términos de ocupaciones, necesidades de cualificación y competencias asociadas”*– integra el contenido del servicio, mientras que el párrafo 3 se limita a exponer la amplia funcionalidad del servicio avanzado de Información sobre el mercado de trabajo, que sirve tanto a personas y empresas usuarias, a la propia gestión de la cartera de servicios, como a la planificación de las políticas públicas de empleo.

En definitiva, se trata de contenidos relacionados, como es obvio, pero bien diferenciados, que deben ir en oraciones separadas y en distintos párrafos.

- El **artículo 30**. *“En este caso, sería recomendable señalar que el acceso citado puede estar condicionado, en el caso de las personas físicas usuarias identificadas en el apartado 1, para la*

recepción de determinados servicios, a la residencia de las mismas en la Comunidad Autónoma de Euskadi”.

No se acepta.

Teniendo en cuenta que tal referencia resultaría necesariamente parcial (en tanto no cabe exigirla, por ejemplo, en relación con las ofertas de empleo por imperativo de lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, y en el Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo), su inclusión solo introduciría un elemento de complejidad en la interpretación del precepto que no reportaría servicio alguno a mejor comprensión del texto.

- En el **artículo 31**. *En el caso de los servicios prestados por parte de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo de manera presencial, de manera general no estaría de más una mención a la aplicación de la legislación de procedimiento administrativo común y su normativa de desarrollo en esta materia (los artículos 13, 14 y 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por ejemplo).*

No se acepta.

La definición de derechos que realiza el artículo 31 se realiza en tanto usuarias –las personas y las empresas- de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo. Ninguno de los servicios somete su prestación a un reconocimiento previo, ni su definición y alcance se producen en el seno a un procedimiento administrativo –más allá del procedimiento de reclamación a que se refiere el artículo 13-. Por ello, resulta improcedente la referencia a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En todo caso, el respeto a la legislación básica, se salvaguarda suficientemente con la referencia al art. 69 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco.

- *“En el caso de la letra d), se supone que el profesional o la profesional de referencia asignada a la persona física usuaria de la cartera de servicios en última instancia debe pertenecer a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, aunque no se indica claramente en la redacción del artículo. Tampoco es clara la redacción relativa al derecho a su sustitución que asiste a las personas usuarias, que Lanbide-Servicio Vasco de Empleo sí garantizará en los términos que reglamentariamente se establezcan. En este sentido, sería conveniente desarrollar reglamentariamente un procedimiento para abordar casos en los que la persona física usuaria alegue tener algún problema o mala atención por parte del personal de entidades pertenecientes a la Red Vasca de Empleo, al margen de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, que presten algunos servicios de la cartera de servicios”.*

No se acepta.

La asignación de un profesional o de una profesional de referencia no es exclusiva de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.



Sí lo es, en cambio, el derecho a la sustitución, que específicamente el precepto lo vincula a la citada entidad, definiendo a reglamento el alcance de tal derecho.

La sugerencia que incorpora el informe en relación al derecho a la sustitución del profesional o de la profesional de referencia será debidamente valorada llegado el momento.

- *“En el caso de la letra e), se recomienda mantener la mención a la historia laboral única en el presente artículo, y recoger su contenido en un artículo específico y separarlo en letras, dado lo heterogéneo de su contenido, al margen del artículo 32”.*

Se acepta.

El apartado e) se limita a reconocer el derecho a “Disponer de la historia laboral única”.

Por su parte, se introduce un nuevo artículo 37, intitulado “Historia laboral única”, que queda redactado como sigue:

Artículo 37.- Historia laboral única

1. *La historia laboral única que recogerá el conjunto de la información relevante sobre el triaje, el diagnóstico personal sobre la empleabilidad de la persona usuaria, el plan integrado y personalizado de empleo, sobre las actuaciones desarrolladas, ofertas de empleo, contratos suscritos, prestaciones o subsidios que perciba, en su caso, y demás información que resulte relevante para conseguir la continuidad y complementariedad de todas las intervenciones de las entidades integrantes de la Red Vasca de Empleo.*

2. *Reglamentariamente se establecerán las normas de confección, conservación, responsabilidades y utilización de la historia laboral única. Su llevanza se realizará a través del instrumento común para la atención y seguimiento a que se refiere el artículo 40.*

- *En el apartado 2 se recogen los derechos de las personas usuarias (físicas, aunque no se indica expresamente), en relación con la utilización de medios electrónicos en la prestación de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo a través de la ventanilla única digital a que se refiere el artículo 17.2. En este sentido en la letra a) se hace referencia a los derechos previstos en los artículos 69.2 y 3 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco. En el caso de la letra e), no queda clara la obligatoriedad de la asistencia presencial por parte de las diferentes entidades de la Red Vasca de Empleo, especialmente en aras a garantizar la plena accesibilidad a los servicios electrónicos de las personas con discapacidad y de las personas que presenten dificultades en la utilización de los medios electrónicos. El apartado 3 especifica que “sin perjuicio de que la gestión de la ventanilla única digital corresponda a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, las entidades integrantes de la Red Vasca de Empleo garantizarán en último término la plena efectividad de los derechos a que se refiere el párrafo (apartado) anterior en relación con los servicios cuya prestación les corresponda”.*

No se acepta.

Se ha valorado el artículo 31 (actualmente, artículo 35) desde un punto de vista de técnica normativa, y se ha considerado más correcto desglosar el mismo en dos artículos diferenciados,

dado los contenidos diversos. De este modo, el artículo 36 tiene por objeto la determinación de los derechos de las personas y empresas usuarias derivados de la utilización de medios electrónicos. Su tenor literal es el siguiente:

Artículo 36.- Derechos de las personas y empresas usuarias en la utilización de medios electrónicos

1. *En relación con la utilización de medios electrónicos en la prestación de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo, se reconocen a las personas usuarias, además de lo dispuesto en el artículo anterior, los siguientes derechos:*

a) *Los previstos en el artículo 69 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco.*

b) *Accesibilidad de los servicios electrónicos y de las aplicaciones disponibles para su prestación, en particular para las personas con discapacidad, asegurando en todo caso que la información ofrecida resulta accesible y comprensible.*

c) *Supresión de las brechas digitales en cualquiera de sus manifestaciones, salvaguardando el derecho a la no exclusión digital.*

d) *Disponibilidad gratuita de sistemas de identificación digital, autenticación y firma electrónica. Las entidades integrantes de la Red Vasca de Empleo garantizarán la utilización de los mismos sistemas de firma electrónica.*

e) *Asistencia en línea y presencial.*

f) *Integridad, confidencialidad y autenticidad de la información tratada.*

2. *Sin perjuicio de que la gestión de la ventanilla única digital corresponda a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, las entidades integrantes de la Red Vasca de Empleo garantizarán en último término la plena efectividad de los derechos a que se refiere el párrafo anterior en relación con los servicios cuya prestación les corresponda.*

3. *Se garantizará a las empresas usuarias los derechos a que se refieren los apartados a) y f) del párrafo 1.*

4. *Reglamentariamente podrá establecerse la obligación de las empresas usuarias de relacionarse por medios electrónicos a través de la ventanilla única digital a que se refiere el artículo 21.2, en orden a la prestación de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo.*

Por su parte, en relación a la objeción respecto a la asistencia presencial y por medios electrónicos, bastará referirse a lo dispuesto en el actual artículo 36.1.e), que reproduce el anterior artículo 31.2.e), que garantiza explícitamente la asistencia electrónica y presencial. Si la referencia del informe trata de salvaguardar el derecho a la no exclusión digital, bastará citar el derecho que consagra el apartado c) del mismo precepto: derecho a la supresión de las brechas digitales en cualquiera de sus manifestaciones, salvaguardando el derecho a la no exclusión digital.

- *“Los derechos garantizados a las empresas recogidos en el apartado 4 de manera genérica en referencia al apartado anterior se deben especificar igualmente, en relación como mínimo a los artículos 26 a 29”.*

No se acepta.

No termina de entenderse la referencia a los derechos de las empresas en relación con la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo, que lo será, al igual que para las personas usuarias, del contenido definido legal y reglamentariamente.

Introducir una referencia como la que sugiere el informe de la asesoría jurídica resultaría disruptivo. Una cosa son los derechos en tanto personas o empresas usuarias de la Red Vasca de Empleo que versan, dicho sea de forma genérica, sobre la atención, y otra, muy distinta, lo que pretende aquel informe, que nada tiene que ver con la atención sino con el contenido prestacional del servicio, que será el que en cada caso se defina.

- **El artículo 32:** *Se recomienda cambiar la ubicación del apartado 1, que aborda el secreto profesional en el acceso a la historia laboral única por parte de los profesionales y las profesionales de la Red Vasca de Empleo, al final del artículo, como cierre del mismo. Asimismo, es necesario relacionar de manera expresa el contenido de este artículo con la normativa vigente en materia de protección de datos personales y mencionar su desarrollo reglamentario, como el de eventuales convenios de colaboración entre las entidades de la Red Vasca de Empleo para la puesta en marcha de la efectiva colaboración y coordinación de las mismas a efectos de esta ley, en línea con lo indicado en el artículo 19.*

No se acepta.

En relación con el cambio de ubicación del párrafo 1, que sugiere el informe de la asesoría jurídica, no se considera acertado. Las directrices de técnica normativa señalan, en referencia aquellos artículos que se dividen en párrafos, que en tales casos, la idea central se indicará en un primer párrafo, al que seguirán los que sean precisos para expresar las especificaciones. Esto es, justamente, la división a la que responde el actual artículo 38.

En relación con la referencia al artículo 19, nos remitimos a lo dicho en relación con el citado precepto.

- *En el apartado 2 se especifica que el acceso no requerirá el consentimiento de las personas usuarias, y el límite del acceso “en atención a las funciones concretas que cada profesional tenga encomendadas y siempre que sea preciso”. Unido con lo anterior, sería conveniente señalar que el mismo es el que debe realizar el personal citado en el apartado 1.*

No se acepta.

No se comprende la referencia sugerida.

- *El apartado 3 regula el personal de la Red Vasca de Empleo que realiza funciones de inspección. Dado su carácter y las especialidades que tiene la función inspectora en el sector público, sería conveniente especificar de qué personal concreto se trata y en qué entidades de la Red Vasca de Empleo se prevé la existencia de dicha figura.*

No se acepta.

El capítulo V del título III se dedica a la inspección de la Red Vasca de Empleo y al control de calidad de los servicios.

El actual artículo 53, que da inicio a dicho capítulo, atribuye las funciones inspectoras y de control del cumplimiento de los requisitos y obligaciones establecidos en esta ley y en su normativa de desarrollo por parte de las entidades de la Red Vasca de Empleo, al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de empleo la inspección. Esto es, hay una previsión específica al respecto. Solo el departamento citado tendrá atribuidas tales funciones.

Respecto al personal que tendrá atribuidas tales funciones, será el que resulte de la respectiva relación de puestos de trabajo, sin que resulte procedente especificar en esta ley

- En el **artículo 33**. *En este sentido, quizás sea conveniente tratar de modo específico las obligaciones contraídas con Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, sobre todo habida cuenta de los derechos subjetivos que ésta ampara y del servicio público que presta a diferencia del resto de las entidades de la Red Vasca de Empleo.*

No se acepta.

Las obligaciones lo son en tanto usuarias (personas y empresas) de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo, y son las mismas sea cual sea la entidad prestadora del servicio.

Cuestión distinta es que aquellas obligaciones serán compatibles, incluso parcialmente coincidentes, con las que derivan de la titularidad de determinados derechos para la mejora de la empleabilidad. De ahí que se haya considerado conveniente la introducción de un párrafo 3 al actual artículo 39 del siguiente tenor literal:

3. Lo dispuesto en este artículo se entenderá sin perjuicio de las obligaciones establecidas en el artículo 13.

- *En el apartado 2 se detallan las obligaciones que personas y empresas usuarias deberán cumplir en todo caso. En el caso de la letra c), se supone que en primera instancia la información debería estar permanentemente actualizada en Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, aunque no se especifica nada al respecto. Por otro lado, no se menciona ningún procedimiento en caso de incumplimiento de obligaciones por parte de alguna persona o empresa usuaria en relación con las entidades de la Red Vasca de Empleo al margen de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, que requeriría desarrollo reglamentario.*

No se acepta.

La actualización de la información de contacto, que es a la que se refiere el apartado c) del párrafo 2 junto con aquella información laboral, personal o familiar que sea relevante, deberá estar actualizada en el instrumento común para la atención y seguimiento, a que se dedica el actual artículo 38.

A fin de especificar con la mayor claridad los datos que habrán de incorporarse a dicho instrumento, se ha añadido una referencia a los datos de contacto en el párrafo 2, quedando el mismo redactado de la forma que sigue:

2. Integrará la historia laboral única, la información relevante personal, de contacto y profesional de las personas usuarias, así como la información relevante de las empresas usuarias, garantizando la trazabilidad de todas las intervenciones y, en su caso, la adecuada coordinación con las prestaciones económicas frente al desempleo y las prestaciones del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión.

Por lo demás, los instrumentos comunes tienen la virtualidad de su uso obligatorio por todas las entidades de la Red. La actualización de los datos por una de las entidades integrantes de la Red redundará en beneficio de todas las demás, sin que sea preciso otorgar un papel destacado a ese respecto.

Respecto al incumplimiento, en verdad no hay consecuencia anudada a su incumplimiento, más allá de la incidencia que el mismo pueda tener en el marco de la prestación de servicios, de los programas complementarios para la mejora de la empleabilidad o en el ejercicio de los derechos. Cuestión distinta serán los efectos del incumplimiento de determinadas obligaciones en el marco de la legislación de Seguridad Social, de infracciones y sanciones del orden social o del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión y la misma se halla suficientemente tratada en el artículo 15.

En cualquier caso, se ha considerado oportuno introducir un párrafo 4 del siguiente tenor literal:

4. En todo caso, se dejará constancia circunstanciada del cumplimiento de las obligaciones y de su incidencia en la prestación de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo, en el ejercicio de los derechos para la mejora de la empleabilidad o de los programas complementarios para la mejora de la empleabilidad, en los términos que reglamentariamente se determinen.

- **Artículo 35:** *Indicar que en el caso de los artículos 37 y 38, no queda claro si el instrumento y la herramienta abordados en los mismos se deben considerar instrumentos comunes a efectos de este artículo, con los efectos correspondientes. Se recomienda modificar su redacción.*

No se acepta.



No se entienden las razones, porque nada explicita al respecto, que llevan al informe a cuestionar la consideración como instrumentos comunes del Instrumento de información y gestión de ofertas de empleo, de formación y de servicios y de la herramienta de perfilado.

- El **artículo 36**. Citar la relación de este artículo con el artículo 30 de esta ley, en el que se indica que *“el acceso a la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo (...) exigirá el registro en el instrumento común para la atención y seguimiento a que se refiere el artículo 36”*.

No hay objeción.

- *El apartado 2. Se recomienda modificar su redacción, dado que a pesar de que menciona las empresas, parece que va principalmente dirigido a abordar el caso de las personas físicas usuarias. El apartado 3 recoge la finalidad del instrumento. Finalmente, el apartado 4 indica que “Lanbide-Servicio Vasco de Empleo garantizará la plena integración y compatibilidad del sistema a que se refiere este artículo con los sistemas de información e infraestructuras que se hayan puesto en marcha y estén vigentes para el conjunto del Sistema Nacional de Empleo”.*

Se acepta.

El instrumento común para la atención y seguimiento se dirige tanto a personas como a empresas usuarias. En todo caso, en aras de mejorar la comprensión del precepto se ha modificado su tenor literal en los términos que, a continuación, se exponen:

2. Integrará la historia laboral única, la información relevante personal, de contacto y profesional de las personas usuarias, así como la información relevante de las empresas usuarias, garantizando la trazabilidad de todas las intervenciones y, en su caso, la adecuada coordinación con las prestaciones económicas frente al desempleo y las prestaciones del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión.

- El **artículo 37**. En este caso, recordar lo señalado en relación al artículo 35.

Nos remitimos a lo señalado en relación con dicho artículo.

- El **artículo 38** versa sobre la herramienta de perfilado, indicando su definición y utilidad a efectos de esta ley. En este caso, recordar lo señalado en relación al artículo 35.

Nos remitimos a lo señalado en relación con dicho artículo

- El **artículo 39** En este caso, a diferencia de los artículos 36.4 y 37.3, no se menciona ninguna entidad que garantice la plena integración e interoperabilidad de los sistemas citados con el Observatorio Vasco de Empleo y de Formación. Finalmente, en el apartado 4 se indica que *“Lanbide-Servicio Vasco de Empleo elaborará con periodicidad anual un informe sobre la evolución del empleo en la Comunidad Autónoma de Euskadi”*.

No se acepta.

La mención contenida en los actuales artículos 40.4 y 41.3 trae causa de la existencia de sistemas de información e infraestructuras que se hayan puesto en marcha y estén vigentes para el conjunto del Sistema Nacional de Empleo y sean de obligado cumplimiento. No es el caso del observatorio vasco de empleo y de formación y de la existencia de sistemas o instrumentos análogos a nivel estatal que obliguen a la integración y plena interoperabilidad de aquellos con estos.

- El **artículo 40** En el caso de los apartados b) a g) del mismo, conviene tener en cuenta y mencionar expresamente en el artículo la legislación vigente en materia de protección de datos personales, junto a lo indicado en el caso de los artículos 14, 19 y 32.

No se acepta.

Nos remitimos a lo señalado en relación con los artículos 14, 19 y 32.

En todo caso, se estará a lo que resulte del informe de la Agencia Vasca de Protección de Datos, sin perjuicio de resaltar la trascendencia del reconocimiento en el artículo 3.1.a) del derecho a ser tratadas con respeto y corrección en un clima de seguridad y confianza, garantizando la confidencialidad y el respeto a la dignidad de la persona y a la protección de sus datos personales.

La proclamación de tal derecho exige su respeto y opera de manera más intensa que la que deriva de su configuración como mero principio informador.

- En el apartado 2 se especifica que para su efectividad, las entidades integrantes de la Red Vasca de Empleo deberán prestarse mutua colaboración y cooperación. Recordar lo indicado en relación a los artículos 18 y 58 del presente anteproyecto en relación a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco

Nos remitimos a los comentarios realizados en relación con estos preceptos.

- El **artículo 41.** *hace especial hincapié en la formación, indicando que “Lanbide-Servicio Vasco de Empleo prestará especial atención a la formación que se dirija a la adquisición de competencias (...). Asimismo, garantizará la formación dirigida a mejorar las posibilidades de inserción laboral de las personas que presenten dificultades de inserción sociolaboral y aquellas que pertenezcan a colectivos de atención prioritaria”. A juicio de quien suscribe, este apartado podría recogerse en el artículo 25.*

No se acepta.



El actual artículo 29 ya alude a la formación en el trabajo de las personas con especiales dificultades de inserción sociolaboral. La sistemática de la norma separa el contenido de los servicios, de las entidades encargadas de su prestación, así como de la especialización de cada cual. Así las cosas, consideramos que no procede la adición en el artículo 29 sugerida por el informe de la asesoría jurídica, al promover una conexión indeseada entre el contenido esencial del servicio y el reparto funcional en esta materia entre las entidades integrantes de la Red Vasca de Empleo.

- El **artículo 42** En su apartado 2 se indica que los servicios a que se refiere el párrafo (mejor apartado) anterior serán de prestación voluntaria.

No se acepta.

La sugerencia de sustituir el término “párrafo” por “apartado” que incorpora el informe, es incorrecta. Las directrices de constante referencia señalan en el apartado 3 de la directriz tercera que *“El contenido de los artículos podrá dividirse en: a) Párrafos. Los artículos deberán ser breves, tendrán como máximo tres o cuatro párrafos que irán numerados en cifras árabes. (...)”*.

La referencia a “apartados” queda circunscrita a la subdivisión de los párrafos –*“Los párrafos podrán dividirse, en caso de ser necesario, en apartados que se indicarán con letras minúsculas ordenadas alfabéticamente: a), b), c) etc. Sólo excepcionalmente se recurrirá a subdivisiones ulteriores, ya que éstas no son recomendables (en el supuesto de que se diesen irían con números árabes)”*.

- El **artículo 43** *aborda la gestión por las entidades locales. En su apartado 1 se indica que los municipios y otras entidades locales de ámbito supramunicipal podrán gestionar determinados servicios de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo, además de los servicios a que se refiere el artículo 42, tanto en relación con el servicio de orientación como con el servicio de asesoramiento a empresas. En su apartado 2 se indica que los servicios a que se refiere el párrafo (mejor apartado) anterior serán de prestación voluntaria.*

Nos remitimos al anterior comentario

- El **artículo 44** *De entrada, se recomienda separar en dos artículos diferenciados la explicación de la gestión de los servicios de la cartera de la Red Vasca de Empleo, dado el peso y la diferencia nítida en cuanto al carácter y obligatoriedad en su prestación por parte de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, respecto a la del resto de integrantes de la Red, máxime cuando la prestación de algunos servicios constituyen derechos subjetivos para la ciudadanía.*

No se acepta.

Las directrices son taxativas al respecto: los distintos artículos de la norma deben disciplinar un aspecto de la materia tratada. Y esto es lo que hace el actual artículo 48, dedicado a las entidades privadas colaboradoras con la Red Vasca de Empleo. Se impone un mandato general en el párrafo 1, a partir del cual, en los párrafos subsiguientes, se establecen un contenido

normativo específico referido a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, a otras entidades de la Red Vasca de Empleo, o al establecimiento de fórmulas de colaboración para la gestión de servicios.

No termina de identificarse –y el informe nada aclara al respecto- la particularidad que deriva de que algunas prestaciones de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo se constituyan en derechos.

- En el apartado 2. *A juicio de quien suscribe, en este punto, la mención expresa a los acuerdos marco no tiene demasiado sentido.*

No se acepta.

Es cierto que la referencia a la legislación de contratos del sector público es suficientemente expresiva al respecto, y citándose el género, no parece necesario particularizar la especie. Sin embargo, el anteproyecto estatal de ley de empleo especifica singularmente esta fórmula contractual, lo que lleva al departamento promotor de la iniciativa a mantener la referencia a la espera de lo que resulte de la tramitación parlamentaria, y a fin, en todo caso, de garantizar la mayor flexibilidad en la gestión de los servicios.

- *En la letra b) se habla de contratos abiertos, recogiendo su definición y reglas a efectos del presente anteproyecto. Parece que los mismos estarían amparados por la Disposición adicional cuadragésima novena de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, que indica que “lo establecido en esta Ley no obsta para que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas, legislen articulando instrumentos no contractuales para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social”. En este sentido, la regla 4ª matiza que “los principios de la legislación de contratos del sector público serán de aplicación para resolver dudas y lagunas”. Si bien en este caso no cabe hablar de que la legislación de contratos del sector público sea de aplicación supletoria en su plenitud, cabría mencionar la Ley 9/2017 incluso en este caso para distinguir el contenido de la regla 4ª del contenido de la regla 1ª, donde se abordan los principios de aplicación en el caso de las bases reguladoras de los contratos abiertos. Por otro lado, cabe abordar cómo y por parte de quién se resolverán las dudas y lagunas planteadas en el desarrollo de los contratos abiertos. En este sentido, se recomienda modificar y completar el contenido de dicha regla.*

No se acepta.

No se alcanza a comprender la recomendación de mencionar la Ley 9/2017 para distinguir el contenido de las reglas citadas. El texto es suficientemente explícito del espacio de intervención de la citada ley. El informe de la asesoría jurídica resulta oscuro y no termina de concretar el valor que aportará la referencia a la Ley 9/2017 en los términos sugeridos.

Por otra parte, la determinación del órgano llamado a resolver las lagunas y dudas que pudieran surgir en la aplicación de los contratos abiertos, es una cuestión de estricta organización, del todo ajena al contenido propio de la Ley que, a este respecto, demanda la articulación de la singularidad contractual que resulta ajena a la regulación de los contratos del sector público, así como la delimitación adecuada de sus contornos, aspecto que no parece cuestionarse en el referido informe.



-Se recomienda corregir la redacción de la letra d) citada y que pase a ser la letra c) del apartado 2.

No se acepta.

La recomendación aparece desprovista de justificación. Se desconocen -porque nada se razona al respecto- los argumento que llevan a considerar que el servicio de formación sería merecedor de un párrafo independiente, en vez de un apartado singular.

- El apartado 4 señala que “las demás entidades de la Red Vasca de Empleo gestionarán los servicios de la cartera de acuerdo con lo que disponga su normativa reguladora”. Se recomienda especificar de qué entidades concretas se habla en este apartado.

No se acepta.

El precepto expresa justamente lo que debe expresar. “Demás”, según la acepción 2ª del diccionario de la RAE, significa el resto de las personas o cosas. Esto es, precisamente, el sentido que debe entenderse: el resto de entidades de la Red Vasca de Empleo que no sean Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

- Finalmente, el apartado 5 indica que “Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, las diputaciones forales y los municipios promoverán la colaboración para procurar una gestión ordenada y complementaria de aquellos servicios respecto de los que ostentan competencias concurrentes. que podrá incluir la utilización de sistemas de racionalización técnica de la contratación, siempre que se ajusten al contenido de los servicios de empleo”. En este sentido, no estaría de más identificar de qué competencias concurrentes concretas se habla en este apartado.

Se acepta parcialmente.

Se ha eliminado la referencia a competencias concurrentes, por imprecisa. En verdad la concurrencia se produce sobre el ámbito material sobre el que se despliegan determinados servicios –empleo, asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento, etc.-. En todo caso, no es este inciso relevante para la adecuada interpretación del precepto, ni para definir su contenido normativo, de ahí que se haya eliminado tal referencia, quedando el párrafo redactado como sigue:

5. Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, las diputaciones forales y los municipios promoverán la colaboración para procurar una gestión ordenada y complementaria de servicios, que podrá incluir la utilización de sistemas de racionalización técnica de la contratación, siempre que se ajusten al contenido de los servicios de empleo.

- El artículo 45. El contenido del primer párrafo del apartado 3, relativo a las personas desempleadas de larga duración, a juicio de quien suscribe tendría más sentido recogerlo en los artículos 10 y 11 citados en el mismo.

**Se acepta.**

Se elimina la referencia del actual artículo 51.

Se incorpora un nuevo párrafo 4 en el artículo 10 con el siguiente tenor literal:

4. En caso de personas desempleadas de larga duración se procederá a una revisión del diagnóstico personal sobre empleabilidad en el plazo máximo de dieciocho meses, en los términos que reglamentariamente se determinen.

El párrafo 3 del artículo 11 queda redactado de la forma que sigue:

3. Tendrá una vigencia de dos años y será objeto de seguimiento permanente y de una evaluación anual en función de la cual podrá revisarse y modificarse su contenido.

- Finalmente, el apartado 4 recoge que “se promoverá la colaboración entre las entidades de la Red Vasca de Empleo para la ejecución de estos programas, que se extenderá, asimismo, a las entidades colaboradoras”. La redacción de este último apartado es algo confusa, por lo que se recomienda su modificación.

Se acepta.

Se elimina la referencia del actual artículo 47.

Se incorpora un nuevo párrafo 4 en el artículo 10 con el siguiente tenor literal:

4. En caso de personas desempleadas de larga duración se procederá a una revisión del diagnóstico personal sobre empleabilidad en el plazo máximo de dieciocho meses, en los términos que reglamentariamente se determinen.

El párrafo 3 del artículo 11 queda redactado de la forma que sigue:

3. Tendrá una vigencia de dos años y será objeto de seguimiento permanente y de una evaluación anual en función de la cual podrá revisarse y modificarse su contenido.

No obstante, se revisará el plan integrado y personalizado de empleo de las personas desempleadas de larga duración en el plazo máximo de dieciocho meses en los términos que reglamentariamente se determinen.

Finalmente, el apartado 3 del actual artículo 51 queda redactado como sigue:

3. Se promoverá la colaboración entre las entidades de la Red Vasca de Empleo para la ejecución de estos programas que se extenderá, asimismo, a las entidades colaboradoras de la Red Vasca de Empleo”.



- El **artículo 46** versa sobre el programa de valoración de competencias. El apartado 1 recoge su finalidad tanto para las personas como para las administraciones públicas. En relación al apartado 2, donde se indica que “se promoverá la autovaloración de competencias garantizando, en todo caso, la asistencia de un profesional o de una profesional que permita la correcta realización de la valoración por la persona interesada”, se supone que asistencia profesional será la prestada por cualquier entidad de la Red Vasca de Empleo, o colaboradora de las mismas, pero no se indica nada de modo expreso en este sentido.

No se acepta.

No parece necesario identificar quién garantiza la asistencia, habida cuenta de que la primera entidad llamada a la ejecución de tales programas es Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, tal y como establece el artículo 51.1.

Ha de entenderse, en todo caso, que la aprobación del programa especificará la entidad que se hace cargo del mismo, la existencia de entidades colaboradoras y la identificación de la entidad o entidades que asumen gestión y, por ende, el deber de asistencia.

- En el apartado 3. Cabe recordar en este punto lo indicado en relación a la protección de datos personales en el análisis de varios artículos anteriores.

Nos remitimos a anteriores consideraciones

- El **artículo 48**. Sería conveniente separar con letras su contenido, debido a su carácter heterogéneo.

No se acepta.

El párrafo 3 se limita a expresar el alcance de las acciones y actividades de apoyo que se yuxtaponen con los pertinentes signos de puntuación. No parece necesario establecer una subdivisión del párrafo en función de la heterogeneidad de aquellas.

-El **artículo 49** versa sobre la inspección. Al margen de su carácter tasado y de la puntualización recogida en el mismo en relación a las competencias de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, conviene separar en letras las funciones asignadas al departamento citado en este ámbito.

No se acepta.

Se incluye una recomendación desprovista de una mínima argumentación que permita su adecuada valoración.

- El **artículo 50**. A juicio de quien suscribe, dada la relevancia de la materia y lo específico de sus funciones, al igual que se hace en el artículo 51, y en este caso quizás con más razón, debería

mencionarse que el personal funcionario citado que desarrolla funciones de inspección está adscrito al departamento indicado en el apartado 1.

No se acepta.

No cabe otra interpretación en el adecuado entendimiento de los actuales artículos 55 y 57 (antiguos 49 y 51).

El **artículo 51** *En este sentido, no estaría de más mencionar el Capítulo II del Título III de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, relativo al deber de colaboración de las Administraciones Públicas.*

No se acepta.

El deber de auxilio que plasma este precepto es concreción, en el ámbito del control de calidad de la Red Vasca de Empleo, del deber de colaboración, asistencia y auxilio entre administraciones públicas que consagran la Ley 40/2015 y el art. 5.2 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco.

Que esto sea así no conlleva la necesidad de invocar las normas citadas, pues su omisión no desprovee de legitimidad al deber de auxilio y colaboración que impone el precepto, como tampoco su cita dota de mayor fundamento a la norma, ni le otorga una distinta naturaleza, ni impide la aplicación supletoria de las normas de repetida cita.

Por lo demás, las personas físicas y jurídicas privadas están sometidas a idéntico deber, que entronca con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y con el artículo 64.5.c) de la citada Ley 3/2022.

Por idénticas razones a las expuestas, no se considera oportuna la inclusión de estas referencias normativas, pues no se trata de una remisión a los deberes y obligaciones que aquellas imponen, en tanto el precepto analizado es suficientemente expresivo al respecto, sino de un supuesto aval o refuerzo normativo que se estima innecesario.

- En el apartado 2 *equipara el deber de facilitar el suministro, si son requeridos para ello, de las informaciones, antecedentes y datos que sean necesarios para el ejercicio de la potestad inspectora por parte de “las autoridades, titulares de órganos de las administraciones públicas y demás entidades integrantes del sector público”, con carácter exigible a las personas físicas o jurídicas privadas que presten servicios de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo. A juicio de quien suscribe sería importante recoger esta clase de obligaciones en convenios de colaboración de carácter plurianual, tal y como se hace en otros ámbitos en algunos artículos del presente anteproyecto, como la mención expresa a los mismos en el artículo 53.5.*

No se acepta.

El deber de colaboración no está sometido a la autonomía de la voluntad. Su carácter es imperativo y no puede estar condicionado a la suscripción de un acuerdo de colaboración.

- El **artículo 53**. *Dicha regulación no guarda una relación directa con el desarrollo de las funciones de inspección, sino con el resultado de su desarrollo en ese concreto aspecto, por lo que se recomienda de entrada reubicar este artículo en otro capítulo del anteproyecto.*

No se acepta.

El capítulo tiene por objeto la inspección de la Red Vasca de Empleo y control de calidad de los servicios.

En efecto, la posibilidad de sustitución que regula el actual artículo 59 trae causa de la constatación del incumplimiento por parte de la inspección. Se trata de un contenido que se subsume plenamente en aquel objeto, que conecta directamente, además, con el ejercicio de la función inspectora.

- El apartado 4. *No se especifica quién debe proponer dichas medidas, aunque se supone que debería hacerlo Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.*

Se acepta.

Siendo el consejo de administración el máximo órgano de dirección y control de la entidad, parece razonable que sea aquel órgano el encargado de proponer las medidas correctoras. A tal fin, se modifica el párrafo 4 del artículo 59 (tras la reenumeración), que queda redactado como sigue:

4. En caso de que sea Lanbide-Servicio Vasco de Empleo la responsable del incumplimiento, el departamento del Gobierno Vasco competente en materia de empleo remitirá al consejo de administración de aquella entidad informe circunstanciado de los incumplimientos detectados a fin de que se adopten de inmediato las medidas correctoras en orden a garantizar lo dispuesto en esta ley y en la normativa de desarrollo.

Las medidas propuestas por el consejo de administración deberán contar con el informe favorable del Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo.

- Apartado 5. Recordar en este sentido lo indicado en el análisis del apartado 1, y en el de los artículos 40 y 44.

Nos remitimos a los comentarios realizados al respecto.

- El **artículo 58**. *Cabe recordar la mención realizada a la Ley 40/2015 en el análisis del artículo 51, en el sentido de señalar que a efectos del presente anteproyecto la ley citada debería ser de*

aplicación supletoria en múltiples aspectos. En este sentido, se podría recoger así con carácter general en alguna disposición final del presente anteproyecto.

Nos remitimos al comentario realizado en relación con el artículo 51

- El **artículo 60** aborda el Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo. En el apartado 1 se recogen sus funciones. En este sentido, el desarrollo de la mención realizada en la letra e) a la elaboración del mapa de la Red Vasca de Empleo tendría mayor sentido realizarla en el artículo 22. En el caso de la letra i), en relación a la Disposición Final Primera del presente anteproyecto de ley, recordar lo señalado anteriormente en relación a la Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión.

Se acepta parcialmente.

Se considera procedente su inclusión entre las funciones del Consejo Vasco de Políticas Públicas, si bien se entiende más adecuado el término proponer que elaborar. Asimismo, se introduce la referencia en el artículo 22. Los artículos antedichos quedan redactados de la forma que sigue:

Artículo 66.1.e) Definir los criterios de coordinación interinstitucional para el desarrollo de las políticas públicas de empleo y para la gestión de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo y de los programas complementarios para la mejora de la empleabilidad, de conformidad con la distribución de competencias establecida en esta ley.

A tal efecto, propondrá un mapa de la Red Vasca de Empleo para su aprobación por el Gobierno Vasco. Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, las diputaciones forales, los municipios y las entidades de sus respectivos sectores públicos deberán suministrar la información que les sea requerida.

En la propuesta del mapa de la Red Vasca de Empleo se atenderá a la población, a las características demográficas y territoriales, a las ratios máximas de población por profesional y a otros datos objetivos, así como a los principios de proximidad a la ciudadanía, subsidiariedad y complementariedad, y evitará duplicidades en la prestación de servicios. En todo caso, tendrá en cuenta el resultado de las evaluaciones que lleve a cabo el Órgano de evaluación, investigación e innovación de las políticas de empleo e Inclusión.

Artículo 26.1: El Gobierno Vasco aprobará el mapa de Red Vasca de Empleo a propuesta del Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo. Establecerá la estructura territorial óptima de prestación de servicios de empleo, atendiendo a la población, a las características demográficas y territoriales, a las ratios máximas de población por profesional, al marco general de equipamientos necesarios y a la necesidad de garantizar la mayor proximidad a las personas y empresas usuarias.

- El apartado 2. Indicar que este último inciso tendría mayor sentido incluirlo como una letra adicional en el apartado 1 del presente artículo.

No se acepta.

El último inciso se refiere a los informes de planes estratégicos y los planes departamentales del Gobierno Vasco y las disposiciones de carácter general con incidencia en las políticas públicas de empleo, pero que no versan directamente sobre empleo. Esta razón es suficiente para advertir la diferencia entre este supuesto y los referidos en el párrafo 1.

- En el apartado 3. *Indicar que el contenido de este apartado, al igual que el último inciso del apartado anterior, tendría mayor sentido incluirlo como una letra adicional en el apartado 1 del presente artículo.*

No se acepta.

En el apartado 1 se relacionan las funciones. En el apartado 3 se regula el alcance del informe respecto a una de ellas. Esto es, el artículo se distribuye en párrafos de una manera, si se quiere, vertical, regulando desde lo general a lo particular, como aconsejan las directrices de técnica normativa.

- El **artículo 65**, en su apartado 1 recoge las funciones de la Mesa de Diálogo Social. Su apartado 2 incide en la relación de las funciones desarrolladas por la Mesa citada con algunas de las atribuidas al Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo a que se refiere el artículo 60.1.b) y c). En este sentido, el segundo párrafo de dicho apartado, dado el carácter de su contenido, podría constituir una disposición transitoria del presente anteproyecto.

No se acepta.

Las directrices de técnica a las que viene haciéndose repetida referencia identifican los supuestos en que procede la utilización de esta tipología de disposiciones:

a) Los que contienen una regulación material autónoma, diferente a la establecida por la norma nueva y la anterior, de las situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la norma nueva.

b) Los que regulan las situaciones jurídicas previas o pendientes de la siguiente forma.

c) Los que regulan las situaciones establecidas en la norma nueva (situaciones jurídicas nuevas), hasta la aplicación definitiva de la norma nueva.

La recomendación del informe de la asesoría jurídica no se subsume en ninguno de los supuestos referidos.

- El **artículo 68**. En relación a la letra e), se supone que en el análisis de la dotación a las oficinas de la Red Vasca de Empleo, de los recursos humanos y materiales suficientes para garantizar la calidad de los servicios, quedarían fuera del mismo las oficinas de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, al margen de la referencia que puedan constituir para el resto de la Red.

No se deriva objeción alguna de este comentario.

En todo caso, el precepto no distingue entre Lanbide-Servicio Vasco de Empleo y el resto de entidades integrantes de la Red Vasca de Empleo. Por ello, no se considera ajustada la interpretación que extrae el informe de la asesoría jurídica.

- El **artículo 71** aborda el Foro Vasco de Empleo, en los siguientes aspectos: en el apartado 1 se recoge su naturaleza y adscripción al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de empleo. En el apartado 2 se enumeran los representantes de las diferentes entidades que lo componen. Convendría separarlos con letras, dada su heterogeneidad.

No se acepta.

No deriva de las directrices de técnicas normativa mandato ni recomendación al respecto.

En todo caso, la revisión del precepto ha permitido advertir dos omisiones relevantes: la representación de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo y de los clústeres, que se incluyen en el precepto.

- El **artículo 72**. A juicio de quien suscribe, es necesario separar ambos apartados en 2 artículos, o mencionar los foros territoriales en el título del artículo, para que quede más claro.

No se acepta.

La división del precepto en párrafos es suficientemente ilustrativa a ese respecto, sin que la separación en dos artículos añada claridad a un enunciado que habrá de serlo por sí mismo, no por su integración o no en un precepto con cuyo contenido guarda conexión directa.

- El **artículo 74**. Dicho artículo va en relación directa con el artículo 43 del presente anteproyecto de Ley, lo cual estaría mejor que quedara redactado de alguna manera, para evitar equívocos en relación al carácter de los servicios prestados por los municipios o entidades de ámbito supramunicipal citados.

No se acepta.

No se alcanza a comprender, pues nada se razona al respecto, qué dudas o equívocos derivan de la actual propuesta.

- En el apartado 4 se recoge la articulación de dicha colaboración mediante convenios de colaboración de carácter plurianual. En relación a la mención a la colaboración del apartado (párrafo) anterior, indicar que dicha palabra se encuentra en el apartado 2.

No se acepta.

No se alcanza a comprender el comentario. En efecto, el término colaboración se reitera, pero es una mención pretendida que no oscurece el texto; antes al contrario, la reiteración aclara cualquier duda al respecto.



- *En este sentido, al igual que se hace con el régimen de ayudas y subvenciones previsto en el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco y la normativa estatal en materia de subvenciones, que serán de aplicación supletoria en este caso, cabría aplicar la misma regla para la regulación de dichos convenios de colaboración, haciendo mención con el mismo fin a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.*

No se acepta.

Los convenios no serán sino el instrumento final de resolución del procedimiento que tendrá una naturaleza marcadamente subvencional, si bien la Ley introduce reglas específicas que requieren de aquel rango, y que hacen singularmente oportuna la mención al régimen supletorio, que lo será de la normativa de subvenciones y cuya funcionalidad no es sino colmar las lagunas que pudieran derivar del régimen que define la ley y su normativa de desarrollo.

- *En el apartado 3 se hace referencia a los aspectos de la financiación que se determinarán reglamentariamente. Dado su carácter, sería más adecuado que constituyera el último apartado del artículo, a modo de cierre del contenido.*

No se acepta.

No se comparte el análisis que realiza la asesoría jurídica, del que parece derivar que la remisión a una regulación reglamentaria exige su inserción como párrafo final del artículo de que se trate. Se discrepa de tal tesis. No es la remisión a un desarrollo ejecutivo criterio determinante de tal proceder, sino el contenido normativo que se regula el que resulta determinante, a tal fin.

Siguiendo la máxima “de lo general a lo particular” que ordena el precepto, se considera correctamente ubicado el párrafo 3.

- El **artículo 75**. Por último, el apartado 4 señala que “*se promoverá el establecimiento de redes de colaboración con otras instituciones competentes en materia de políticas públicas de empleo que faciliten la transferencia de los resultados de la investigación en los términos previstos en el párrafo (apartado) 2*”.

No se acepta.

Nos remitimos a lo expuesto en torno a la referencia a “párrafo” y apartado”

- El **artículo 77**. *En este sentido, al margen de la reciente entrada en vigor de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, recordar que la exposición de motivos de la Ley 3/2011, de 13 de octubre, sobre Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, que se pretende derogar mediante el presente anteproyecto de Ley, señaló que “(...)La disposición adicional segunda de la Ley 2/2009, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2010, procede a la creación de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, como un ente público de derecho privado.*

Todas las comunidades autónomas, sin excepción, han adoptado que la personificación de sus servicios públicos de empleo, sea el organismo autónomo.

El Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, recoge el acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Euskadi de las funciones y servicios en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal.

En este caso, el núcleo funcional contingente de cualquier servicio público de empleo, y en especial, el que se contiene en esta normativa, tiene su encaje natural y jurídico como organismo autónomo, y, en consecuencia, con sujeción total al derecho público y sus controles.

A estos efectos, por la presente Ley se procede a la creación de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo con la naturaleza de organismo autónomo administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.3 del decreto legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de principios ordenadores de la Hacienda General del País Vasco”.

En este sentido, el motivo VII de la exposición de motivos del presente anteproyecto, en el que se analiza la parte dispositiva, al abordar el Título VI indica que el mismo “sigue las directrices del Plan de Transición y Mejora Lanbide Hobetzen, el proyecto tractor 3 de la Estrategia Vasca de Empleo 20-30, así como los trabajos para la modernización y reforma integral de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo que se llevaron a cabo la pasada legislatura en torno a su configuración jurídica. Todos ellos abogan por una transformación de la configuración jurídica del Servicio Vasco de Empleo.

La ley crea Lanbide-Servicio Vasco de Empleo como entidad pública de derecho privado, que dotará de mayor flexibilidad, dinamismo y especialización profesional la prestación de servicios de empleo. Y es que las funciones prototípicas del servicio de empleo no exigen la reserva para su ejercicio a los funcionarios públicos, ni precisan para su efectividad de todo el elenco de prerrogativas vinculadas al derecho público.

Lanbide-Servicio Vasco de Empleo requiere mayor capacidad de adaptación a las necesidades del mercado. Su finalidad básica es la prestación de servicios de empleo que, sin desmerecer el ejercicio de potestades vinculadas a la acción de fomento, al control e inspección, se halla desprovista del ejercicio de autoridad, demandando, por el contrario, un margen sustancial de autonomía que permita a la entidad la actuación e intervención desde parámetros de eficacia, especialización y formas ágiles de gestión”.

Por otro lado, la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, publicada en el BOPV de fecha 20 de mayo de 2022, se encuentra en vigor y es de aplicación en este caso, en varios aspectos, como por ejemplo, su artículo 8.2, donde se indica que los entes públicos de derecho privado formarán parte de la administración institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi; el artículo 43 de la Ley 3/2022 citada, que regula el procedimiento general para la constitución de entidades; y en base al artículo 44 de la citada ley, que aborda la constitución, transformación y extinción de entidades de la Administración institucional, su constitución debe realizarse mediante ley.



Con todo, a juicio de quien suscribe al tratarse más bien en este caso de convertir en ente público de derecho privado un organismo autónomo administrativo preexistente, se entiende que no es de aplicación lo regulado en los artículos 43 y 44, sino el artículo 53 de la citada ley, que regula la reestructuración del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en el cual a día de hoy Lanbide-Servicio Vasco de Empleo forma parte del mismo como organismo autónomo de carácter administrativo.

No hay objeción que precise de un posicionamiento al respecto.

- En el apartado 2 se fija su sede principal y el establecimiento de sus dependencias “en otros municipios de la Comunidad Autónoma de Euskadi en los que resulte necesario para asegurar una adecuada prestación de los servicios que tiene encomendados”. En el apartado 3 se indica que “se registrará por lo dispuesto en la presente Ley, por la normativa aplicable a los entes públicos de derecho privado y por sus propios estatutos, que serán aprobados por decreto del Gobierno Vasco, a propuesta del departamento competente en materia de empleo.

En sus relaciones con terceros y en el desarrollo de su actividad se registrará por el derecho privado.

No obstante, se someterá al derecho administrativo en el ejercicio de potestades administrativas, en su funcionamiento interno y en la formación de la voluntad de sus órganos, así como en cuanto a su régimen de patrimonio y en materia de responsabilidad patrimonial ante terceros por el funcionamiento de sus servicios y en las demás materias establecidas en esta u otras leyes”.

Asimismo, en relación a los 3 apartados anteriores, la Ley 3/2022 citada aborda, entre otros, aspectos relativos a las disposiciones generales (Capítulo I), y el sector público vasco, en el cual se recogen los principios de actuación y aplicables a la creación y transformación del sector público vasco, recogidos en el Capítulo II del Título I de la misma; el artículo 11, que aborda los principios de organización y de funcionamiento de la Administración institucional; en virtud del artículo 18, les serán de aplicación las norma relativas a los órganos colegiados recogidas en la citada ley; el Capítulo IV del Título II, donde se regula la colaboración y coordinación interadministrativa; el régimen jurídico de los entes públicos de derecho privado se recoge en el artículo 39; y el Título IV se ocupa de la ordenación y transformación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, donde se ubica el artículo 53 citado; el Título V, relativo al funcionamiento del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que contiene el artículo 64, donde se recogen los derechos y deberes de la ciudadanía en su relación con el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi; el Capítulo III del mismo, donde se aborda la administración electrónica y atención ciudadana etc. En todo caso, recordar en este punto una vez más y a todos los efectos la vigencia de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público a nivel estatal.

Se acepta.

El informe de la asesoría jurídica considera más adecuada la previsión de la transformación del organismo autónomo Lanbide-Servicio Vasco de Empleo en ente público de derecho privado, que la consideración de extinción-creación.



A la culminación del primer borrador del anteproyecto de ley vasca de empleo le sobrevino la entrada en vigor de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco. Es cierto que el capítulo II del Título III se dedica al régimen de constitución, transformación y extinción, regulando el artículo 44 la constitución, transformación y extinción de entidades de la Administración institucional, si bien su contenido normativo es absolutamente genérico e indiferenciado, lo que hace ciertamente complicado dilucidar no ya el régimen jurídico de la transformación de entidades, sino la propia determinación del supuesto de hecho. El citado precepto no distingue con la necesaria precisión entre creación y transformación, siendo esencial al objeto de la norma que ahora se promueve.

Tal indefinición llevó a considerar la procedencia de contemplar el régimen clásico de extinción del organismo autónomo, la sucesiva creación del ente público de derecho privado y, finalmente, la subrogación en todos los derechos y obligaciones.

Sin embargo, el informe de la asesoría jurídica pone el acento, con acierto, es la figura de la transformación, y en la procedencia de acogerse a la misma, lo que nos lleva a profundizar en esta cuestión.

A diferencia del mutismo de la Ley 3/2022 al respecto, el artículo 87 de la Ley 40/2015 es mucho más explícito respecto a la transformación de las entidades integrantes del sector público institucional estatal, que se regula en los términos que se exponen a continuación:

1. Cualquier organismo autónomo, entidad pública empresarial, agencias estatales, sociedad mercantil estatal o fundación del sector público institucional estatal podrá transformarse y adoptar la naturaleza jurídica de cualquiera de las entidades citadas.

2. La transformación tendrá lugar, conservando su personalidad jurídica, por cesión e integración global, en unidad de acto, de todo el activo y el pasivo de la entidad transformada con sucesión universal de derechos y obligaciones.

La transformación no alterará las condiciones financieras de las obligaciones asumidas ni podrá ser entendida como causa de resolución de las relaciones jurídicas.

Esta regulación no resulta de aplicación supletoria ante la omisión de la recientemente aprobada Ley 3/2022, pero sí puede servir de orientación para determinar cuándo nos hallamos ante una transformación y puede servir de guía para incluir en el anteproyecto de ley disposiciones que se ajusten a la realidad de la transformación de la entidad.

La transformación podría definirse como la adopción por una entidad existente de una personificación y naturaleza jurídica distinta, conservando la personalidad jurídica.

En verdad, es un supuesto análogo al previsto en el artículo 3 de la Ley 3/2009, de 3 de abril, sobre modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles –“*En virtud de la transformación una sociedad adopta un tipo social distinto, conservando su personalidad jurídica*” –.

La transformación en los términos previstos en la Ley 3/2009 es un cambio de tipo societario, sin que la personalidad jurídica se vea afectada, lo que quiere decir que sus relaciones jurídicas,



contratos, créditos, deudas, etc. permanecen en el mismo estado en que estuvieran, así como el patrimonio, activo y pasivo, de la sociedad transformada será el mismo que existía antes de la transformación. No hay subrogación de otro sujeto, no hay novación subjetiva por cambio de deudor o de acreedor.

Se trata de un concepto subsumible en el término “transformación” que la Ley 3/2022 prevé sin definirlo. A este respecto, consideramos igualmente aplicable el principio de conservación de la personalidad jurídica, bien que en tal caso y en beneficio de la seguridad jurídica será precisa una previsión expresa al respecto.

Así las cosas, el principio de continuidad de la persona jurídica hace innecesaria la consideración de una fecha de inicio de actividades del ente público de derecho privado (antes incluida en la Disposición adicional segunda), como resulta inadecuado prever la creación del ente público de derecho privado y la extinción del organismo autónomo (como hacía la Disposición adicional tercera), porque lo que hay no es una extinción-creación, sino una transformación.

La continuidad de la persona jurídica hace innecesario prever la subrogación en los derechos y obligaciones de la entidad extinta, propia de la novación subjetiva, sino que procede aludir a la sucesión universal de derechos y obligaciones.

Asimismo, se elimina del actual artículo 83 la referencia a la creación del ente público de derecho. Los artículos y disposiciones afectados por la transformación del organismo autónomo en ente público de derecho privado quedan redactados como sigue:

Artículo 83.- Naturaleza, sede y régimen jurídico

1. Lanbide-Servicio Vasco de Empleo es un ente público de derecho privado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, adscrito al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de empleo.

2. Tiene su sede principal en Vitoria-Gasteiz, sin perjuicio del establecimiento de dependencias en otros municipios de la Comunidad Autónoma de Euskadi en los que resulte necesario para asegurar una adecuada prestación de los servicios que tiene encomendados.

3. Se regirá por lo dispuesto en la presente Ley, en la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco para los entes públicos de derecho privado y por sus propios estatutos, que serán aprobados por decreto del Gobierno Vasco, a propuesta del departamento competente en materia de empleo.

4. En sus relaciones con terceros y en el desarrollo de su actividad se regirá por el derecho privado.

No obstante, se someterá al derecho administrativo en el ejercicio de potestades administrativas, en su funcionamiento interno y en la formación de la voluntad de sus órganos, así como en cuanto a su régimen de patrimonio y en materia de responsabilidad patrimonial



ante terceros por el funcionamiento de sus servicios y en las demás materias establecidas en esta u otras leyes.

Se elimina la actual Disposición adicional segunda.

Se inserta una nueva Disposición adicional segunda, dedicada a la transformación del organismo autónomo en ente público de derecho privado, con el siguiente tenor literal:

DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA.- Extinción Transformación del organismo autónomo de carácter administrativo Lanbide-Servicio Vasco de Empleo en el ente público de derecho privado Lanbide-Servicio Vasco de Empleo

1. Conforme a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley se transforma el organismo autónomo de carácter administrativo Lanbide-Servicio Vasco de Empleo en el ente público de derecho privado Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, conservando su personalidad jurídica.

2. En virtud de la transformación, las relaciones jurídicas, patrimonio, activo y pasivo, medios materiales y personales del organismo autónomo de carácter administrativo Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, lo serán del ente público de derecho privado Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, que le sucede de forma universal en sus derechos y obligaciones por cesión e integración global, en unidad de acto, de todo el activo y el pasivo de la entidad transformada.

3. El personal sujeto a derecho laboral que tuviera concertado contrato de trabajo con el organismo de carácter administrativo Lanbide-Servicio Vasco de Empleo pasará a integrarse en la plantilla del ente público de derecho privado Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, que lo sucederá de forma universal. La integración se producirá en los mismos grupos, categorías y servicios a que estuvieran adscritos y con los mismos derechos y obligaciones que tuvieran en el momento de la transformación.

4. El personal funcionario adscrito al organismo autónomo de carácter administrativo Lanbide-Servicio Vasco de Empleo podrá optar, en el plazo y con el procedimiento que reglamentariamente se establezca, por integrarse en la plantilla del personal laboral del ente público de derecho privado Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, con reconocimiento de la antigüedad que les corresponda y quedando en sus cuerpos o escalas de origen en la situación de excedencia voluntaria prevista en el artículo 61.1.a) de la Ley 6/1989, de 6 de Julio, de la función pública vasca, o por acceder a los puestos que pudieran corresponderles de acuerdo con los procedimientos de movilidad previstos en la misma.

Quienes no ejercitaran la opción de integración en la plantilla de personal laboral se mantendrán en servicio activo en su cuerpo de origen, sin perjuicio de que les resulte de aplicación en su integridad el régimen de esta ley y su normativa de desarrollo.

5. Todas las referencias que en la legislación vigente se efectúan al organismo autónomo de carácter administrativo Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, deberán entenderse realizadas al ente público de derecho privado Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.



Se inserta una nueva Disposición adicional tercera, dedicada a los presupuestos del ente público de derecho privado:

DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA.- Presupuestos del ente público de derecho privado Lanbide-Servicio Vasco de Empleo

1. En caso de que la transformación a que se refiere la Disposición adicional segunda no coincida con la entrada en vigor de la correspondiente ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el Consejo de Gobierno aprobará los presupuestos de explotación y capital del ente público Lanbide-Servicio Vasco de Empleo y los estados financieros previsionales correspondientes al ejercicio económico en que inicie sus actividades, dando cuenta a la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos del Parlamento Vasco en el plazo de 15 días.

2. A tal efecto, el departamento del Gobierno Vasco competente en materia de presupuestos realizará las modificaciones presupuestarias necesarias para la formación de dichos presupuestos, sin que puedan suponer un incremento del importe global consignado en las partidas de los presupuestos generales vigentes al inicio de las actividades del ente público.

- El **artículo 78**. Resulta obvia la afectación de este precepto a la gestión y utilización de datos personales de especial protección como los datos biométricos de las personas usuarias de sus servicios y beneficiarias de sus prestaciones por parte de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo. En este caso, dado lo excepcional de su uso y su necesaria justificación, sería necesario desarrollar reglamentariamente dicho precepto. Todo ello en relación a los artículos analizados anteriormente y directamente relacionados con la protección de datos personales.

No se deriva objeción alguna del comentario.

Este artículo trae causa de la Disposición final primera del proyecto de Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión.

Dicha Disposición fue objeto de un detallado examen por la Agencia Vasca de Protección de Datos en su informe de 9 de junio de 2021, que obra unido al expediente de elaboración del citado proyecto de ley. A tal informe sucedió su valoración, como es lógico, que igualmente obra unida a aquel expediente y, lo que es más importante, la adaptación de los términos en que estaba redactada la disposición final a los requerimientos derivados de la legislación de protección de datos.

Igualmente, la repetida Disposición fue objeto de análisis en el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (COJUA) de 11 de abril de 2022 sobre el entonces anteproyecto de ley y, nuevamente, el texto de la Disposición final introdujo un nuevo matiz que evidenciaba, con más claridad si cabe, su adecuación a los requerimientos de la legislación de protección de datos.

El actual anteproyecto introduce entre los fines de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo los que plasmaba aquella Disposición, al ser objeto del mismo, entre otros, la regulación de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

Más allá de esta consideración, la literalidad del precepto es idéntica a la contenida en la Disposición final primera del proyecto de ley que acaba de referirse.

- Por otro lado, es recomendable separar en diferentes apartados la utilización por parte de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo de “*certificados electrónicos para la identificación y firma de documentos en los términos previstos en la normativa de procedimiento administrativo común*”, de la de “*otros procedimientos de autenticación, o sistemas biométricos para la identificación de las personas usuarias de sus servicios y beneficiarias de sus prestaciones*”, al tratarse de dos normativas de aplicación totalmente diferentes en la prestación de servicios, la primera relativa al procedimiento administrativo común de carácter general, y la segunda relativa a una posible utilización de datos personales de carácter excepcional. *En el segundo caso, se entiende que solo Lanbide-Servicio Vasco de Empleo tiene potestad para obtener y utilizar los mismos, aunque no se indica de modo expreso en el artículo.*

No se acepta.

Nos remitimos a lo expuesto. El Dictamen de COJUAE hizo un minucioso análisis de técnica normativa del entonces anteproyecto de ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, y nada dijo al respecto de la sugerencia que ahora realiza el informe de la asesoría jurídica.

- El **artículo 79** versa sobre las funciones de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo dentro del ámbito competencial de Euskadi. Del apartado 1 (falta el número), destacar la función recogida en la letra a) (Garantizar los derechos para la mejora de la empleabilidad y garantizar y gestionar los servicios de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo en los términos establecidos en esta ley). En este caso, sería conveniente dividir dicha letra en 2, para destacar la diferencia entre garantizar los derechos citados frente a la garantía y gestión del resto de los servicios de la cartera de servicios, que pueden ser desarrollados de manera voluntaria por el resto de entidades que componen la Red Vasca de Empleo.

No se acepta.

No resulta una exigencia de las directrices de técnica normativa, ni se considera que tal división redundaría en un mejor entendimiento e interpretación de la norma.

- En el caso de las letras h) (*Ejercer la potestad sancionadora en materias relativas al empleo y desempleo, en los términos establecidos en su legislación específica*) e i) (*Comprobar el cumplimiento de los requisitos y realizar las debidas actuaciones de control e inspección en relación con las agencias de colocación que actúen en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi*), cabe traer a colación el análisis realizado en relación al Capítulo V del Título III del presente anteproyecto, relativo a la inspección en el ámbito de la Red Vasca de Empleo. En este caso procedería contemplar en el articulado y realizar un desarrollo reglamentario del contenido de las dos letras citadas, de cara a establecer cauces de comunicación y colaboración, y coordinar actuaciones tanto con el departamento competente en materia de empleo del Gobierno Vasco, como sobre todo con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Nos remitimos a la respuesta dada a los comentarios en relación con el capítulo V del título III.

No parece necesario arbitrar desarrollo reglamentario alguno para establecer mecanismos de colaboración interadministrativos.

Por su parte, la potestad sancionadora en materias de empleo y desempleo entroncan con la competencia estatal ex artículo 149.1.7 de la CE, estando vedada a la Comunidad Autónoma de Euskadi cualquier regulación al respecto, más allá de la de carácter estrictamente organizativo.

- Por otro lado, el contenido de la letra k) (*Tramitar y gestionar las prestaciones económicas del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la inclusión Social, el ejercicio de las potestades de control, inspección y sancionadora vinculadas a las mismas, así como la gestión de los instrumentos y servicios de inclusión*), se ha de relacionar con el artículo 6 del proyecto de ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión, en el que se abordan las prestaciones económicas y ayudas de emergencia social del mismo.

Efectivamente, pero no se deriva objeción alguna de tal comentario.

Por último, mediante la letra n) se establece una cláusula de cierre para delimitar sus funciones, indicando que le corresponde *“cualquier otra función que le atribuyan las leyes, el Gobierno Vasco o que se deriven de las transferencias, delegaciones o encomiendas efectuadas en materia de política de empleo e inserción”*.

- En el apartado 2 se indica que *“para el cumplimiento de sus funciones Lanbide-Servicio Vasco de Empleo podrá realizar los actos de administración y disposición y las operaciones económicas y financieras que resulten necesarias, así como celebrar convenios y contratos y aprobar las bases reguladoras y la concesión de subvenciones relacionadas con materias de su competencia”*. Dado lo heterogéneo de su contenido, se recomienda dividir en letras el mismo, para obtener mayor claridad del texto. En el caso de los convenios y subvenciones, recordar lo indicado en el análisis de los artículos 18, 51, 53 y 74. En el caso de los contratos, recordar lo indicado en el análisis de los artículos 18 y 44.

No se acepta.

Nos remitimos a lo expuesto en relación con los artículos antedichos.

La redacción del párrafo 2 halla acomodo en las directrices de técnica normativa, sin necesidad de desglosar su contenido en apartados diferenciados, que no añadirían claridad al texto, ni facilitarían su interpretación.

- El **artículo 81**. Recordar que en la actualidad está en vigor el Decreto 82/2012, de 22 de mayo, por el que se aprueban los Estatutos de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, y lo indicado al analizar la mención de la disposición derogatoria en la exposición de motivos.

Nos remitimos al comentario en relación con la exposición de motivos.



- El **artículo 82** se refiere al “Contrato-programa”. *No se hace referencia a posibilidad de prórroga alguna de los mismos, ni a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, de aplicación supletoria en este caso.*

No se acepta.

Este contrato programa encuentra justificación normativa en lo dispuesto en el artículo 58.3 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, al que se ajusta con plenitud. La Ley 40/2015 no resulta de aplicación.

- El **artículo 83** versa sobre el “Régimen jurídico en relación con las materias propias de la Hacienda General del País Vasco”. En el apartado 1 se indica que *“el régimen económico, patrimonial, de contratación, presupuestario y financiero de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo será el previsto en las disposiciones legales aplicables a los entes públicos de derecho privado en los términos previstos en los párrafos siguientes”*. *Se echa en falta, al igual que se hace de manera expresa en los apartados 2 y 4, una mención expresa al Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco y a la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco.*

No se acepta.

El precepto –actual artículo 89- alude a la regulación de aspectos con las materias propias de la Hacienda General del País Vasco, que tienen previsiones específicas en el Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi y en el Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de Euskadi, aprobada por Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre.

La referencia a la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco está salvaguardada en el artículo 83.3 *–“Se regirá por lo dispuesto en la presente Ley, en la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco para los entes públicos de derecho privado y por sus propios estatutos, que serán aprobados por decreto del Gobierno Vasco, a propuesta del departamento competente en materia de empleo”*.-.

- El **artículo 85** . *Sería necesario identificar más detalladamente los puestos de trabajo que quedarán reservados a personal funcionario. No obstante, a estos efectos será más relevante el informe que debe realizar la Dirección de Función Pública del Gobierno Vasco.*

No se acepta.

No es función de la ley identificar los puestos de trabajo reservados a personal funcionario. Tal contenido no es normativo, y, por ende, resulta ajeno a la norma.

Será la relación de puestos de trabajo el acto administrativo que habrá de identificar tal extremo.

- En el apartado 2. *Indicar que si bien los principios citados deben ser aplicados tanto al personal funcionario como al laboral, el resto de funciones atribuidas a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo en este apartado relativas al personal funcionario deberán ser desarrolladas cuando*

menos en coordinación con el departamento competente en materia de función pública del Gobierno Vasco.

No se acepta.

No se expresa el fundamento normativo de la exigencia de coordinación.

El artículo 5.1.i) de la Ley 6/1989, de 6 de Julio, de la Función Pública Vasca atribuye al Gobierno Vasco la competencia de fijar los criterios de clasificación de los puestos de trabajo en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma y aprobar las correspondientes relaciones, posibilitando su párrafo 2 la desconcentración en las personas titulares de los departamentos correspondientes. La citada Ley (artículo 2) no incluye dentro de su ámbito de aplicación a los entes públicos de derecho privado y, por ende, lo dispuesto respecto a la competencia para aprobar las relaciones de puestos de trabajo no resulta de aplicación.

- El apartado 4 regula los casos en los que el personal directivo tenga la condición de funcionario en el momento de su nombramiento, Su redacción es confusa, por lo que se recomienda su modificación.

No se acepta.

El informe no identifica la razón de la confusión, ni qué regulación no resulta diáfana y podría plantear problemas de aplicación.

Revisado el texto, lo cierto es que el contenido normativo es simple, limitándose a prever la situación administrativa en la que quedaría el personal directivo que ostentara la condición de funcionario, identificando, por lo demás, la concreta situación administrativa que resultaría aplicable al caso: situación de servicios especiales porque una ley del parlamento así lo establece. Difícilmente cabe mayor especificación.

- Finalmente, el apartado 5 regula sus retribuciones. En este sentido, debería indicarse expresamente la normativa aplicable tanto al personal funcionario como al laboral integrante de la plantilla de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, al menos el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público y la Ley 6/1989, de 6 de Julio, de la Función Pública Vasca, junto a su normativa de desarrollo para el caso del personal funcionario, y el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, y su normativa de desarrollo, en el caso del personal laboral.

No se acepta.

Este contenido será objeto del plan de actuación inicial al que se refiere el artículo 43.3 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco y que ha de cumplirse de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44.2 de la misma ley (al parecer, también, en caso de transformación de la entidad).

Esta regulación será la que resulte del proceso de integración. Quizá proceda su previsión en la Disposición adicional segunda, si bien se estará a lo que en tal sentido se determine tras la valoración del informe de la Dirección de Función Pública.

3. Parte final.

- La **Disposición Adicional Tercera, apartado 3.** *Se indica que “el personal funcionario adscrito al organismo autónomo administrativo Lanbide-Servicio Vasco de Empleo podrá optar, en el plazo y con el procedimiento que reglamentariamente se establezca, por integrarse en la plantilla del personal laboral del ente público de derecho privado Lanbide-Servicio Vasco de Empleo”, con los efectos y la situación administrativa citada en el mismo, “(...) o por acceder a los puestos que pudieran corresponderles de acuerdo con los procedimientos de movilidad previstos en la misma. Quienes no ejercitaran la opción de integración en la plantilla de personal laboral mantendrán en servicio activo en su cuerpo de origen, sin perjuicio de que les resulte de aplicación en su integridad el régimen de esta ley y su normativa de desarrollo”. En este sentido, conviene recalcar las observaciones realizadas en relación al artículo 85, que regula el personal al servicio de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.*

Nos remitimos a lo expuesto en relación con este precepto.

- La **Disposición Transitoria Primera.** *Dada la especificidad de la materia, no se ve necesario incluirla en esta ley en concreto de esta manera. En otro contexto, podría constituir una disposición final para modificar la Ley 4/2018, de 28 de junio, de Formación Profesional del País Vasco, por ejemplo, una vez se materialice el desarrollo del Catálogo citado.*

No se acepta.

La especificidad de una materia no es fundamento jurídico determinante de la procedencia de su inclusión o no en una determinada Disposición.

La Disposición transitoria mencionada se refiere, como le es propio a esta tipología de disposiciones, a situaciones jurídicas previas o pendientes de la siguiente forma , a la par que situaciones jurídicas nuevas, hasta la aplicación definitiva de la regulación que resulte de la Ley Orgánica 3/2022, de formación profesional, singularmente del Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales. Se trata de una previsión que afecta directamente al contenido del servicio de formación en el trabajo regulado en esta ley y, por ende, la previsión del régimen transitorio no solo resulta oportuna, sino obligada.

- **Disposición derogatoria.** *Recordar lo indicado en el análisis de la parte expositiva del presente anteproyecto de ley en relación a esta disposición en relación con el Decreto 82/2012 y el artículo 81 del presente anteproyecto.*

Nos remitimos a lo expuesto al respecto en relación con la exposición de motivos.

- La **Disposición Final Primera** *Asimismo, recordar lo indicado en relación al análisis del artículo 60 del presente anteproyecto de ley.*

No se entiende la referencia al análisis efectuado en relación con el artículo 60 con el que no guarda relación.

En todo caso, como quiera que dicho análisis ha sido debidamente valorado, nos remitimos a tal valoración.

- La **Disposición Final Segunda**. *A juicio de quien suscribe, dado que el desarrollo reglamentario del presente anteproyecto se menciona en al menos una veintena de ocasiones, no estaría de más agrupar y especificar en este punto las materias más importantes a desarrollar en dicho plazo.*

No se acepta.

La propuesta es sorprendente. Basta el mandato del plazo en que el desarrollo reglamentario habrá de hacerse efectivo. A salvo de que se prevean plazos diferenciados, en cuyo caso, procedería especificar el desarrollo y el plazo concreto, la recomendación que realiza la asesoría jurídica no se considera procedente.

5.5.2 Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 5 de octubre de 2022 ha tenido entrada el informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi (en adelante, CGLE), dictado al amparo de lo dispuesto en el artículo 90.1 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (en adelante, LILE), en relación con el anteproyecto de ley vasca de empleo (en adelante, ALVE).

Señaladamente, el mencionado precepto circunscribe el objeto de aquel informe al análisis de si la iniciativa normativa incurre -o no- en una merma o vulneración de la autonomía local, al que se suma el examen de si, como es el caso del ALVE que atribuye competencias propias a los municipios, la asignación de facultades o potestades que corresponden al ámbito material de que se trate es conforme a lo dispuesto en el artículo 17.1 de la LILE.

El informe de la CGLE desglosa aquel objeto en tres aspectos diferenciados: a) si se produce una merma de la autonomía de los entes locales, mediante la comprobación de que la atribución de competencias a los municipios resulta respetuosa con el artículo 17 de la LILE; b) si el anteproyecto afecta a la potestad de autoorganización y autonomía financiera de los municipios; c) si se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 18.3 de la LILE-.

Tras un detallado análisis, el informe concluye lo siguiente:



1º.- Es preciso constreñir la mención al “desarrollo local” a su función de título competencial habilitante e identificar los planes atendiendo solo a su contenido, esto es, el empleo.

2º.- En relación con los planes de empleo, la prolijidad de la regulación prevista en el artículo 77 del ALVE resulta contraria a lo dispuesto en el artículo 9.4 de la LILE, en cuya virtud, *“La autonomía municipal, dotada de contenido político, supone la capacidad de ordenación y gestión que permita a los gobiernos locales la definición y ejecución de políticas propias que excedan de la estricta prestación de servicios”*.

3º.- Igualmente, en relación con los planes de empleo, resulta necesario motivar la diferenciación entre municipios de más o menos de 10.000 habitantes.

4º.- A pesar de la salvedad en relación con la transitoriedad del régimen contenido en la Disposición transitoria segunda del ALVE, concluye que la financiación de las competencias propias de los municipios debe asemejarse al modelo general que prevé su participación en la definición de los coeficientes de distribución (artículo 117 de la LILE) a través de su presencia en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, y la competencia foral para la distribución de la financiación incondicionada (artículo 118 de la LILE).

5º.- En relación con la prestación por parte de los municipios de los servicios contemplados en la Red Vasca de Empleo, es preciso saber a qué clase de competencias se refiere el anteproyecto (propias, delegadas, transferidas), pues el artículo 14 de la LILE establece una clasificación de competencias que no se puede obviar.

6º.- No es lógica la inclusión *ex lege* de los municipios en la Red Vasca de Empleo si luego la prestación de servicios de la red será voluntaria.

7º.- En una relación normal entre administraciones pública es excesivo prever que los funcionarios del Gobierno Vasco puedan entrar libremente, sin previa notificación y en cualquier momento, en los centros municipales que presten servicios de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo. Resulta excesiva, igualmente, la previsión de sustitución en la prestación de servicios de la cartera en los términos del anteproyecto.

8º.- Sería deseable dotar de más estabilidad a la financiación de los municipios que presten servicios propios de la Red Vasca de Empleo.

9º.- En la tramitación del ALVE no se ha aportado el informe económico previsto en el artículo 18.3 de la LILE, si bien la “Memoria económica a efectos de control económico-normativo” que obra en el expediente, sí aborda la cuestión.

II. VALORACIÓN DEL INFORME

A. Breve referencia a la autonomía local

Con carácter previo al análisis de las conclusiones transcritas, es precisa una breve referencia a la doctrina del Tribunal Constitucional en torno a la autonomía local.

Desde la temprana STC 32/1981 (FJ 4) se configuró en positivo la autonomía local como derecho de participación en cuantos asuntos atañen a los entes locales. Previamente, la STC 4/1981 había puntualizado que la autonomía no es soberanía, es una situación de poder limitada, y que el principio de autonomía resulta compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias de las entidades territoriales, siempre que no sea genérico e indeterminado.

El Tribunal Constitucional interpreta el objeto de la garantía institucional o constitucional de la autonomía local en términos amplios. Comprende todos *«los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles»*, en cuanto que entes dotados de autogobierno (STC 132/2012, FJ 3, con cita de las SSTC 159/2001, FJ 4; 51/2004, FJ 9; 252/2005, y 240/2006, FJ 8). Los elementos esenciales sobre los que se proyecta la garantía son los organizativos, los competenciales (STC 214/1989, FJ 1, con cita de la STC 32/1981, FJ 5), y la autonomía financiera (STC 134/2011, FJ 3).

En lo que toca a la potestad organizativa, la STC 25/1993 declaró que el principio de autonomía municipal *«se compone de potestades que la propia Ley de Bases del Régimen Local 7/1985 enumera»*; entre ellas, *«se encuentra la organizativa»*. Por su parte, la STC 54/2017, FJ 4.b) ha declarado que *«la organización de los entes locales corresponde primariamente a los propios entes locales, por virtud de su autonomía constitucionalmente garantizada»*.

Obviamente, el entendimiento de la autonomía local como el derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, exige el otorgamiento a dichos órganos de potestades sin las cuales ninguna actuación autónoma es posible.

La autonomía local no garantiza un haz de competencias concretas, pero sí el derecho a participar e intervenir en todos los asuntos que atañen a las entidades locales.

En lo que toca a la autonomía financiera, el Tribunal Constitucional la configura como autonomía de gestión, en cuya virtud, las entidades locales tienen *«plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos para poder ejercer sus competencias propias»*, lo que conlleva la *«libertad para establecer el plan de ingresos y gastos»*, aunque no se trate de una libertad absoluta, sino que es *limitable con arreglo a los mismos criterios constitucionales limitativos de la autonomía financiera de las comunidades autónomas»* (STC 134/2011, FJ 13).

Por lo demás, la autonomía local está estrechamente ligada a la *«garantía constitucional de la suficiencia financiera de los entes locales»* lo que exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer las funciones legales que les han sido encomendadas (STC 101/2017).

La STC 105/2019, de 19 de septiembre, recapitula la anterior doctrina en los términos siguientes:

“a) La autonomía local constitucionalmente garantizada se configura, según nuestra doctrina, como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar.

Se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias, para lo que deben estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible (FJ 39). La autonomía local permite configuraciones legales diversas. La STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 11 b), lo recuerda cuando afirma que “al distribuir poder local, el Estado y las Comunidades Autónomas disponen de “libertad de configuración”, pero deben graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias [STC 154/2015, FJ 6ª], citando las SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, FJ 9; 51/2004, FJ 9; 95/2014, FJ 5; 57/2015, FJ 6 y 92/2015, FJ 4]”.

Finalmente, en lo que toca al estándar de participación en los asuntos que les atañen, el Tribunal Constitucional ha venido admitiendo que el legislador autonómico «puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración», pero ha de graduar «el alcance o intensidad de la intervención local “en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”». La STC 152/2016 (FJ 6) ofrece a este respecto tres criterios de enorme interés: 1) Habrá que determinar «si hay intereses supralocales que justifiquen que la comunidad autónoma haya dictado esa regulación; 2) si el legislador autonómico ha ponderado los intereses municipales afectados; y 3) si ha asegurado a los ayuntamientos implicados un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses».

En definitiva, el legislador autonómico está compelido a dar a los entes locales un grado de participación inversamente proporcional al interés supralocal implicado.

B.- Análisis

1. Planes de empleo y desarrollo local

Vinculada con la primera de las conclusiones –necesidad de constreñir la mención al “desarrollo local” a su función de título competencial habilitante e identificar los planes atendiendo solo a su contenido, esto es, el empleo-, el informe, tras una exposición descriptiva del ALVE, realiza una serie de objeciones (punto 3.1.2).

Considera razonable que la denominación de los planes guarde la debida coherencia con su contenido, que es, a decir del repetido informe, la referida en exclusiva al empleo. Apunta la

posibilidad de que el desarrollo local sea título habilitante. Entiende que el mismo abarca mucho más que los planes de empleo y conecta dicho comentario con la hipótesis de que la aprobación de la ley afecte a los coeficientes de distribución de recursos de la legislación reguladora de las aportaciones.

Concluye que la afección se limita a la competencia municipal referida a los planes de empleo, no al resto de competencias municipales amparadas por el título desarrollo local, que, a decir del informe, no se abordan en el ALVE.

No se acepta.

Vaya por delante que la objeción expuesta resulta estrictamente preventiva, y parece dirigirse a evitar que una futura ley de aportaciones calcule los coeficientes de distribución de recursos cual si el ALVE concretara de manera exhaustiva la competencia propia de los municipios ex artículo 17.1.25 LILE. Dicho de otra manera, el informe aboga por la consideración del “*desarrollo local*” como título habilitante del ALVE, pero no como ámbito material sobre el que se proyecte el haz de competencias que el anteproyecto atribuye a los municipios, cual si fuera una materia que no es objeto de regulación.

En verdad, el planteamiento del informe resulta una mera disquisición teórica y, como se ha dicho, tiene un carácter meramente preventivo, al tratar de evitar unos efectos indeseados, pero meramente hipotéticos, que, de concretarse, serán oponibles frente al legislador que aborde la financiación de los municipios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 117 y ss. de la LILE, que no es el caso del ALVE.

La denominación que utiliza el ALVE en su artículo 77 –“*planes de empleo y desarrollo local*”- se incardina dentro de la discrecionalidad del legislador, que no se adentra ni limita la autonomía local entendida en los términos expuestos en el subepígrafe anterior.

Si se quiere interpretar, como el informe, que el “*desarrollo local*” es un mero título habilitante, que no un ámbito material regulado en el anteproyecto, podrá hacerse, pero tal exégesis no condiciona la libertad del legislador, ni es expresión de limitación ilegítima de la autonomía local, en su vertiente organizativa, competencial o financiera.

Título habilitante no es más que el ámbito competencial de la entidad territorial que le permite regular una determinada materia. Resulta, en verdad, llamativo deslindar el título habilitante del objeto de la regulación, pero esa es la tesis del informe, que no desdice en modo alguno la regulación que el ALVE propone.

La exposición de motivos expresa con claridad la visión dinámica que el ALVE otorga a la materia empleo, que no se constriñe al fomento del empleo, sino que aparece concernida directamente por otras materias concurrentes como el desarrollo económico, o los objetivos de la política económica y social.



Expresión de esta concepción es el Convenio nº 122, de 1964 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la política del empleo, también citado en la exposición de motivos, que impone a los miembros el deber de formular y llevar a cabo una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido, debiendo atender al nivel y la etapa de desarrollo económico, a las relaciones existentes entre los objetivos del empleo y los demás objetivos económicos y sociales. Y ello porque no se concibe una política de empleo ajena a la política económica, al desarrollo económico, a la educación, etc.

Esta apreciación multisectorial del empleo debe proyectarse, así lo concibe el ALVE, en todos los ámbitos institucionales en los que se desarrollen políticas de empleo. Por ello, los planes locales de empleo, aunque prescindieran en su denominación de la expresión “desarrollo local”, no podrían eludir el objetivo de estimular y transformar, en su caso, la actividad económica y social del municipio como elemento generador de empleo.

Deslindar empleo y desarrollo local resulta ilógico pues, en aras de una supuesta ortodoxia conceptual, se prescindiría de uno de los principales elementos dinamizadores y generadores del empleo, cuando no el principal, más en un ámbito como el local, donde se asienta la totalidad de la actividad económica y del tejido productivo.

Por lo demás, la denominación resulta ilustrativa del contenido de los planes y, en tanto tal, adecuada, como también la consideración de que el desarrollo local forme parte esencial de la planificación en materia de empleo, lo cual dista mucho de admitir que el ALVE regula con completud el ámbito de la competencia propia de los municipios sobre aquella materia, que solo se referencia, debe reiterarse, por su conexión con el empleo del que ni puede ni debe desligarse.

2. Contenido de los planes y desarrollo local

El informe de la CGLE opone que el ALVE propone una regulación muy completa de los planes de empleo municipales, con un contenido totalmente tasado en el artículo 77.2. A tal efecto, aboga por permitir un mayor margen de maniobra a los ayuntamientos al amparo de lo dispuesto en el artículo 9 de la LILE, más, continúa el informe, al tratarse de una competencia propia, lo que incide en la autonomía local. A juicio de aquel informe, debe reconocerse a los municipios un margen competencial que pueda hacer real la posibilidad de configurar políticas propias y diferenciadas que excedan de la estricta prestación de servicios.

Se acepta.

En efecto, la regulación propuesta por el artículo 77.2 del ALVE resulta excesivamente pormenorizada y podría convertir en ilusorio el derecho a participar e intervenir en un asunto que atañe singularmente a las entidades locales.

En todo caso, el empleo no es materia de interés estrictamente local. Antes al contrario, sobre la misma se proyectan intereses de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que justifican la

existencia de los controles previstos por el ALVE, que, por lo demás, no han sido cuestionados en el informe de la CGLE.

Así las cosas, se reduce al mínimo imprescindible el contenido de los planes de empleo y desarrollo local, y se cohonestan los intereses locales y supralocales, que resulta de especial relevancia en lo referido a su compatibilidad con la Estrategia Vasca de Empleo.

El artículo 77 ha quedado redactado como sigue:

Artículo 77.- Planes de empleo y desarrollo local

1. Los planes de empleo y desarrollo local son los instrumentos de planificación de las políticas públicas de empleo en el ámbito local, que se dirigen a estimular y transformar, en su caso, la actividad económica y social con el objetivo de generar crecimiento y trabajo digno, atendiendo a los recursos existentes y a las oportunidades del contexto territorial.

2. En su elaboración deberá garantizarse la participación efectiva de los agentes sociales y económicos existentes en el ámbito territorial respectivo, así como de las distintas instituciones y entidades públicas cuyas competencias y funciones tengan incidencia en el plan, a través de las fórmulas que establezca cada entidad en virtud del principio de autoorganización.

3. Los planes de empleo y desarrollo local partirán de un diagnóstico de la situación socioeconómica y de empleo del municipio o municipios, de las necesidades y oportunidades de empleo e identificarán los objetivos cuantitativos y cualitativos de actuación, prioridades y acciones, así como la financiación para su ejecución.

4. Serán objeto de seguimiento permanente y de evaluación a la finalización de su ejecución. Se garantizará la compatibilidad de los indicadores de seguimiento y evaluación de los planes de empleo y desarrollo local con los utilizados en la Estrategia Vasca de Empleo.

5. Sin perjuicio de las previsiones que en cada caso se contemplen, la vigencia de los planes de empleo y desarrollo local deberá ser compatible con la prevista en la Estrategia Vasca de Empleo.

3. Motivación de la distinción entre municipios de más de 10.000 habitantes y el resto

El informe de la CGLE señala que la diferenciación contenida en el artículo 77 (en verdad, es el artículo 78) entre municipios de más de 10.000 habitantes y el resto no está en la LILE y afecta al nivel de competencia reconocido a los municipios en el artículo 17 LILE. A partir de tal afección a la autonomía de los dos grandes grupos de municipios, señala textualmente, debería motivarse conforme con el artículo 17.2 de la LILE, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

No se acepta.

Juzga el informe que el ALVE atribuye competencias propias con limitación de lo previsto en el artículo 17.1, pero nada motiva al respecto, como tampoco cuando afirma un menoscabo a la

autonomía municipal. Se trata de afirmaciones incondicionadas, que dejan al departamento promotor de la iniciativa desprovisto de cualquier posibilidad de contraargumentación.

No alcanza a comprenderse dónde está la afectación a la autonomía municipal, ni dónde la limitación organizativa, financiera o competencial, derivada de tal previsión.

Como se sabe, la competencia es irrenunciable e indisponible. Por ello, reconocida por el legislador sectorial autonómico la competencia propia a todos los municipios indiferenciadamente para aprobar planes de empleo y desarrollo local, como parece suscitar el informe del CGLE, no cabría más alternativa que el deber de su ejercicio. Esto es, todos los municipios estarían concernidos por la obligación de su elaboración y aprobación.

El anteproyecto delimita esta obligación en función de un doble criterio -población y porcentaje de desempleo-.

Sin perjuicio de su razonabilidad, a la que se aludirá más adelante, el ALVE termina imponiendo la obligación de aprobación de planes de empleo y desarrollo local a un universo concreto de municipios, quedando el resto facultados para su aprobación, e imponiendo a estos -caso de no ejercer su potestad de planificación, que en modo alguno está menguada en el ALVE, pues su activación es perfectamente posible y legítima-, el deber de programar acciones para estimular la actividad económica y la generación de empleo, con un considerable menor costo en términos financieros y de recursos necesarios para su realización.

No hay un foco de interés local que el anteproyecto no haya considerado, ni se coartan las competencias organizativas de los municipios, ni los menores de 10.000 habitantes han visto condicionada su autonomía financiera, como tampoco la suficiencia de la financiación prevista.

Si algo cabe predicar del ALVE es su sensibilidad con la autonomía local.

En cualquier caso, y en aras de desterrar cualquier duda al respecto se ha introducido un nuevo párrafo 2 al artículo 78, y se ha matizado en el mismo sentido el artículo 79:

Artículo 78.- Municipios y entidades locales obligadas a aprobar planes de empleo y desarrollo local

1. Estarán obligados a aprobar planes de empleo y de desarrollo local los siguientes municipios y entidades locales:

- a) Los municipios de más de 10.000 habitantes,
- b) Las cuadrillas que integren municipios que, en conjunto, sumen más de 10.000 habitantes.
- c) Las mancomunidades cuyos estatutos asuman de forma mancomunada la ejecución de servicios para el fomento del empleo y el desarrollo local, siempre que, en conjunto, los municipios mancomunados sumen más de 10.000 habitantes.
- d) Cualesquiera otras entidades locales de base asociativa que reúnan los requisitos a que se refiere el apartado anterior.
- e) Los municipios y entidades locales que tengan una tasa de paro superior al 10% durante más de dos años consecutivos.



2. Los municipios que no cumplan los requisitos a que se refiere el párrafo anterior podrán aprobar planes de empleo y de desarrollo local, en cuyo caso resultará de aplicación lo dispuesto en el párrafo 4 a).

3. Cuando los municipios a que se refieren los apartados a) y e) del párrafo 1 se integren en alguna cuadrilla, mancomunidad u otra entidad local, los planes de empleo y de desarrollo local deberán referirse a las entidades locales de las que formen parte.

4. Los planes de empleo y desarrollo local deberán estar debidamente coordinados con las directrices estratégicas de empleo, aprobadas por el Gobierno Vasco, y con la Estrategia Vasca de Empleo. A tal fin, se requerirá lo siguiente:

a) Para los municipios y entidades locales de entre 10.000 y 20.000 habitantes, informe sobre la adecuación del plan a las directrices estratégicas de empleo y a la Estrategia Vasca de Empleo, que se emitirá por el órgano competente de la entidad local respectiva.

b) Para los municipios o entidades locales de más de 20.000 habitantes, informe del Consejo Vasco de Políticas Públicas, que se regirá por lo dispuesto en el artículo 69.2.

Artículo 79.- Programación de acciones para estimular la actividad económica y la generación de empleo

Los municipios y entidades locales que no estén obligados a elaborar planes de empleo y desarrollo local, **y no los aprueben facultativamente de acuerdo con lo dispuesto en el artículo anterior**, deberán aprobar un programa de acciones dirigido a estimular la actividad económica y la generación de empleo en el municipio o en la entidad local respectiva.

En su elaboración deberá garantizarse la participación efectiva de los agentes sociales y económicos existentes en el ámbito territorial respectivo y justificarse la atención a los colectivos de atención prioritaria a que se refiere el artículo 6.

Ciertamente, el artículo 17.2 de la LILE señala que cualquier limitación de las facultades reservadas a los municipios deberá ser motivada adecuadamente de acuerdo con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, así como materializada normativamente de forma expresa; pero lo cierto es que, tal y como se ha justificado, no hay limitación alguna de la facultad de planificación, que podrá ejercerse por todos los municipios.

En el caso que nos ocupa, el principio de subsidiariedad hace referencia a la capacidad de decisión y actuación de los municipios y entidades locales en el ámbito de las materias definidas en el artículo 17.1 de la LILE, de modo que la intervención de la Comunidad Autónoma de Euskadi solo se justificaría si los objetivos ínsitos al ámbito de acción de que se trata no puedan ser alcanzados de manera suficiente o mejor a escala local.

Pero, ha de reiterarse, no hay reserva alguna a favor del Gobierno Vasco, ni de las diputaciones forales, en el ámbito de la planificación local en materia de empleo y, por tanto, huelga cuestionar el respeto al principio de subsidiariedad, cuya invocación no resulta procedente.

El principio de proporcionalidad se refiere a la correlación debida entre la regulación prevista y los objetivos a los que sirve.



Dicho de otra manera, la supuesta limitación de las facultades previstas en relación con los ámbitos materiales a que se refiere el artículo 17.1 de la LILE ha de ser la estrictamente necesaria para alcanzar los objetivos de la regulación, que deberá encontrar fundamento en algún interés supralocal digno de protección. Pero, no existiendo tal limitación, la aplicación de aquel principio como justificativo de la restricción deviene innecesaria.

En todo caso, el deber de aprobar planes de empleo y desarrollo local para los municipios de más de 10.000 habitantes se justifica desde parámetros de idoneidad (optimización en relación con el sustrato fáctico existente) y de necesidad (no hay una medida equivalente con un menor coste).

La exposición de motivos es explícita al respecto cuando señala lo siguiente: *“Los municipios han padecido la incertidumbre sobre sus posibilidades reales de actuación, a la par que se veían compelidos a hacer frente a las necesidades de la ciudadanía, singularmente acuciantes en épocas de crisis. La ley termina con esta situación y, partiendo del principio de subsidiariedad y de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, atribuye a los municipios competencia propia en el ámbito material del desarrollo de planes de empleo y desarrollo local, reconociendo, a su vez, la posibilidad de desplegar acciones de fomento del empleo vinculada al desarrollo social y económico del municipio y acciones dirigidas a promover la inserción sociolaboral de personas en situación o en riesgo de exclusión.”*

Asimismo, abunda en la idea del vínculo entre las posibilidades de generación de empleo y las actividades que se desarrollan en el territorio, de modo que este termina siendo factor de desarrollo, de ahí la atribución a los municipios de la competencia que nos ocupa, bien que vertebrándola a partir de la Estrategia Vasca de Empleo. Porque, como señala la exposición de motivos, el acercamiento al territorio no puede suponer fragmentación de las políticas de empleo, de ahí la necesidad de la integración de la planificación de todos los niveles institucionales en unas metas y objetivos comunes.

La misma exposición de motivos justifica la obligatoriedad de la planificación para los municipios de más de 10.000 habitantes en que dicho parámetro permite presumir, además de un significativo volumen de población activa, un desarrollo socioeconómico relevante. Y, añadimos, una incidencia igualmente notoria en el conjunto de la política de empleo de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Se trata de una decisión de política legislativa que se justifica por la relevancia de estos municipios y entidades locales en relación con los datos de población de la Comunidad Autónoma de Euskadi, los de ocupación y los de desempleo.

Los municipios de este tamaño poblacional representan casi el 75% de la población total de Euskadi, el 74% sobre el total de personas ocupadas y el 78,4% del paro total registrado.

Con estos datos, 3 de cada 4 personas viven y trabajan en estos municipios y 3 de cada 4 personas en desempleo residen en ellos; por tanto, mayoritariamente las necesidades de

servicios y las demandas de empresas, personas desempleadas y ocupadas se encuentran en este ámbito.

Si a estas cifras por municipio añadimos las de las “cuadrillas y mancomunidades” vascas que suman más de 10.000 habitantes, descontando los ya contabilizados, los porcentajes de los tres indicadores señalados aumentan de forma significativa.

Además, atendiendo al número de establecimientos con actividad económica (CNAE-2009¹), del total existente en la Comunidad Autónoma de Euskadi (169.897 establecimientos), los municipios de más de 10.000 habitantes, a 1 de enero de 2021 integran 124.039 establecimientos.

Esto es, 34 municipios² (sin contar entidades locales de base asociativa que en su conjunto integren más de 10.000 habitantes) aglutinan más del 73% de establecimientos con actividad económica de toda la Comunidad Autónoma, lo que avala la razonabilidad de la selección de municipios que propone el anteproyecto. Hay que tener en cuenta que los planes de empleo y desarrollo local se dirigen a estimular y transformar, en su caso, la actividad económica y social con el objetivo de generar crecimiento y empleo. Es obvio que tal funcionalidad cobra sentido allí donde existe un sustrato de actividad económica apreciable.

De este modo, se pone de manifiesto la correlación entre el indicador de población y el indicador de actividad del territorio, que hace la selección propuesta particularmente idónea y la regulación respetuosa con el principio de proporcionalidad.

No está de más para concluir con este punto reseñar que en el primer borrador de este anteproyecto de ley el umbral de la obligatoriedad de elaboración de planes de empleo se situó en los municipios de más de 20.000 habitantes. En fase de información pública, a raíz de las alegaciones de las entidades Eudel y Garapen, que solicitaban no hacer distinciones entre municipios por población a este respecto, se decidió rebajar de los municipios de más de 20.000 habitantes a los de más de 10.000 la obligatoriedad de realizar planes de empleo, por el motivo de que este umbral de 10.000 habitantes es mucho más efectivo y razonable en la medida en que recoge, tal y como se ha dicho anteriormente, el 75% de la población total de Euskadi, el 74% sobre el total de personas ocupadas, el 78,4% del paro total registrado, y más del 73% de establecimientos con actividad económica. Asimismo, dado que la intención nunca fue impedir que los municipios de menor tamaño elaboraran sus propios planes de empleo, tras el informe de la Comisión de Gobiernos Locales se ha decidido incluir expresamente en el texto del anteproyecto que todos los municipios pueden aprobar planes de empleo, siempre que estén coordinados con las directrices estratégicas de empleo.

¹ Datos obtenidos a partir del banco de datos del EUSTAT -Establecimientos en la C.A. de Euskadi por municipio y CNAE-2009- https://es.eustat.eus/bankupx/pxweb/es/DB/-/PX_200163_cdirae_est04b.px/

² Se unifican los datos a 1 de enero de 2021 por ser la fecha en que todos los parámetros utilizados en el análisis están disponibles.

4. En relación con la Disposición transitoria segunda del ALVE, el informe del CGLE considera aconsejable que se acerque al régimen definitivo resultante de aplicar los principios de la Ley 4/2021.

Siempre en términos de *lege ferenda*, el informe del CGLE entiende precisa la aprobación por el Consejo Vasco de Finanzas para la definición de los coeficientes de distribución vertical y horizontal, sin perjuicio de la aprobación por el Parlamento Vasco. Igualmente, considera necesaria la intervención de los municipios de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 117 de la LILE.

Termina señalando que el régimen transitorio previsto por el ALVE se aleja de dicho modelo, obvia a los municipios y llega a prever que sea el Gobierno Vasco quien pueda modificar *motu proprio* los criterios de asignación de los recursos económicos de los municipios (Disposición transitoria segunda).

Concluye que la referida disposición se aleja del modelo general, que deja en manos de los territorios históricos la distribución entre sus municipios de la parte de financiación incondicional correspondiente a sus competencias (artículo 21.2 de la Ley 4/2021).

No se acepta.

En verdad, los términos del informe de la CGLE quedan extramuros del marco que le es propio, tal y como se define en el artículo 90.1 de la LILE. Dicho informe está llamado a analizar y concluir si la regulación propuesta *produce o no una merma o vulneración de la autonomía local*. Y, si el anteproyecto de ley atribuye competencias propias a los municipios, *deberá determinar, además, si han sido asignadas adecuadamente las facultades o potestades que corresponden a cada ámbito material, conforme a lo dispuesto en el apartado primero del artículo 17*. A lo que cabe añadir, un análisis y conclusión sobre la posible afectación de la autonomía financiera de los municipios y la derivada referida a la suficiencia financiera.

De acuerdo con la STC 126/2019, de 31 de octubre de 2019, “(...) *el principio de autonomía financiera de los municipios (arts. 137 y 140 CE) exige que las Haciendas locales dispongan de medios financieros suficientes para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos, las funciones que legalmente les han sido encomendadas, fundamentalmente, mediante tributos propios (art. 142 CE), (...)*”.

A su vez, la STC 104/2000, de 13 de abril, reiterando una consolidada doctrina, señala que “(...) *el principio de autonomía (para “la gestión de sus respectivos intereses”, según el art. 137 CE) que preside la organización territorial del Estado, configura uno de los pilares básicos del ordenamiento constitucional (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3), ofreciendo una vertiente económica relevante ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines (STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 8). La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido*



encomendadas (SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3; 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11; 201/1988, de 27 de octubre, FJ 4; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7 y 14; 13/1992, de 6 de febrero, FJ 6; 132/1992, de 28 de septiembre, FJ 8; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6; 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2 y 3; 68/1996, de 18 de abril, FJ 10; y 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5; 166/1998, de 15 de julio, FJ 10; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22); es decir, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 CE (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7; 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2 b); 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22; y ATC 382/1993, de 1 de diciembre, FJ 4).”.

Sin embargo, la objeción del informe de la CGLE se sitúa al margen del objeto que le es propio. Ninguna conclusión extrae en relación con la autonomía municipal, ya sea en su variante de autonomía y suficiencia financieras, que, dicho sea de paso, no se cuestionan.

La Disposición transitoria segunda prevé la creación de un fondo con cargo exclusivo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, a fin de garantizar, desde parámetros de suficiencia financiera e incondicionalidad, el ejercicio de las competencias propias que el ALVE atribuye a los municipios durante un periodo, obviamente, delimitado en el tiempo.

Cierto es que en la articulación de dicho Fondo no se ha tenido en cuenta lo dispuesto en el capítulo II del título IX de la LILE, pues, como señala el artículo 117.1 *“Las haciendas locales participarán en el rendimiento de los tributos que los territorios históricos obtengan en virtud del Concierto Económico, una vez descontado el cupo a satisfacer al Estado y las aportaciones a la Comunidad Autónoma en los términos previstos en la ley reguladora de la metodología de distribución de recursos y determinación de las aportaciones de las diputaciones forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Euskadi vigente en cada momento.”.*

Esto es, el mecanismo de financiación de los municipios y demás entidades locales es deudor del Concierto Económico y su determinación habrá de definirse conforme a la ley reguladora de la metodología de distribución de recursos y determinación de las aportaciones de las diputaciones forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y en el marco de aquella metodología.

Se da la circunstancia de que la Ley 4/2021, de 7 de octubre, aprueba dicha metodología de distribución de recursos y determinación de aportaciones para el periodo 2022-2026, sin que su articulado contenga una sola regla referida a la participación de las entidades locales en los tributos concertados en supuestos, como el previsto en el ALVE, en que se atribuyan *ex novo* competencias propias a los municipios.

El informe de la CGLE desarrolla una argumentación preventiva que culmina con la petición de una suerte de réplica impropia del modelo que ha desembocado en la aprobación de la Ley 4/2021 (dando participación al Consejo Vasco de Finanzas y a los municipios en la conformación del Fondo que crea el ALVE). Parece temer, aun sin explicitarlo, que la metodología que aquella ley aprueba se vea prorrogada por efecto de lo establecido en su disposición final y por las dificultades que han venido concurriendo periódicamente en la aprobación de tales leyes.

Sin embargo, los argumentos utilizados no evidencian una objeción de constitucionalidad, ni siquiera de legalidad ordinaria, ni cuestionan la autonomía local en su vertiente de autonomía financiera, que es lo relevante en el análisis que corresponde a la CGLE.

Como se dice, en ningún momento se cuestiona la autonomía ni suficiencia financieras de los municipios por mor del Fondo previsto en la Disposición transitoria segunda, sino más bien parece invocarse, de *lege ferenda* debe insistirse, la instauración de un nuevo modelo provisional, aunque no se sabe al servicio de qué fines (ha de suponerse de la consecución de una financiación que responda a la metodología que instaura la Ley 4/2021).

Tal argumentación, legítima sin duda, escapa, como se ha dicho al comienzo, de los parámetros de análisis que son propios del informe previsto en el artículo 90.1 de la LILE.

Porque igualmente legítimo es el modelo que define la repetida Disposición transitoria segunda del ALVE, e igualmente respetuoso con la LILE.

Vigente la ley reguladora de la metodología de distribución de recursos y determinación de las aportaciones de las diputaciones forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Euskadi y no previendo la misma un mecanismo de revisión de la participación de las haciendas en los tributos concertados por asunción de nuevas competencias, no quedan más alternativas que la modificación de la Ley 4/2021 -cuestión tan incierta como posible- y, en el ínterin, la articulación de un sistema de financiación transitorio que, desde parámetros de suficiencia financiera, permita la *plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas*, que es lo que hace el ALVE. Pero no un *tertium genus*, que en modo alguno resulta alternativa exigible al albur de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada.

En cualquier caso, y en aras de salvaguardar el principio de seguridad jurídica, se ha considerado procedente la supresión del apartado d) del párrafo 2 de la repetida disposición transitoria –“d) *Los criterios a que se refiere el apartado anterior podrán ser modificados por el Gobierno Vasco, previo informe favorable del Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo.*”-.

5. En relación con la prestación por los municipios de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo, es preciso aclarar de qué clase de competencias se trata -propias, delegadas, transferidas-.

El informe del CGLE cita el artículo 14.1 de la LILE, que prevé que “*Las competencias de las entidades locales que se establezcan por ley o norma foral se clasifican en propias, transferidas o delegadas*”, y, a su amparo, argumenta que del ALVE no se deduce de qué clase de competencias se trata cuando regula la prestación por parte de los municipios de servicios de la cartera de la Red Vasca de Empleo. A juicio del repetido informe es exigible tal aclaración, a fin de determinar si sobre su ejercicio se proyectan las limitaciones del artículo 9.4 de la LILE –“*La*

autonomía municipal, dotada de contenido político, supone la capacidad de ordenación y gestión que permita a los gobiernos locales la definición y ejecución de políticas propias que excedan de la estricta prestación de servicios.”-

Defiende el informe que tal objeción no es meramente formal, pues solo desde la clasificación básica que deriva de la LILE pueden entrar en juego previsiones referidas, por ejemplo, a la garantía de la financiación.

No se acepta.

No es casual que el ALVE no haya subsumido la prestación por los municipios de determinados servicios de la cartera de la Red Vasca de Empleo, pues no se integra en ninguna de las categorías antedichas, siendo perfectamente legítima tal solución normativa al amparo de la LILE y, también, al amparo de la norma básica de régimen local.

A este respecto, conviene tener presente lo dispuesto en el artículo 16 de la LILE, intitulado cláusula universal de competencias municipales y actividades, servicios o prestaciones que no tengan el carácter de competencias propias, transferidas o delegadas, cuyo párrafo 1 establece que *“Los municipios podrán desarrollar actividades, servicios o prestaciones que, sin estar encuadradas dentro del ámbito de las competencias propias, transferidas o delegadas, vayan encaminadas a ordenar y gestionar cualquier ámbito de actividad que implique mejora en la calidad de vida de la ciudadanía y satisfaga cualquier tipo de necesidades o intereses de la comunidad.”*

Este precepto viene a concretar la previsión contenida en el artículo 14.4, en cuya virtud *“Asimismo, las entidades locales podrán ejercitar cualquier tipo de actividad, servicio o prestación que, desarrollada en interés de la comunidad local, no se encuadre dentro de las competencias propias, transferidas o delegadas, siempre que, de acuerdo con lo expuesto en la presente ley, no se incurra en supuestos de duplicidad y no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la hacienda de la entidad en su conjunto.”*

Como premisa inicial cabe invocar la legitimidad de una previsión, como la que efectúa el ALVE, al identificar servicios de empleo de prestación voluntaria por los municipios. La intensidad del interés supralocal, que se presenta evidente en la definición y prestación de los servicios de empleo, no es óbice para definir un núcleo de interés local y que justifica, por tanto, la posibilidad de su prestación por el municipio, aunque lo sea a su voluntad. Encuentra fundamento lógico en la identificación de un ámbito prestacional auxiliar que puede servir para mejorar las necesidades e intereses de las personas demandantes de servicios de empleo.

Como señala la STC 107/2017, FJ 3 *“(…) Las leyes deben ponderar los intereses locales y supralocales involucrados, asegurando «que los municipios tengan competencias ‘propias’ en ámbitos de interés exclusiva o prevalentemente municipal» y, en general, una capacidad de intervención en los asuntos que les afectan tanto más relevante y decisiva cuanto mayor sea el saldo favorable a los intereses municipales [STC 41/2016, FFJJ 9 y 11 b), citando la SSTC 4/1981,*



de 2 de febrero, FJ 3; 32/1981, de 28 de julio, FJ 4; 170/1989, 19 de octubre, FJ 9, y 51/2004, de 13 de abril, FJ 9]. (...).”.

En segundo lugar, debe remarcarse, aunque se presente evidente a la luz de lo dispuesto en los preceptos transcritos, que la cláusula universal puede referirse en exclusiva a la prestación de servicios, lo que sitúa el debate en un plano de estricta ejecución, meramente prestacional, que no lleva ínsito el reconocimiento de facultades normativas o de ordenación, de planificación, de programación, o de fomento. Esta cláusula admite la asunción de la mera ejecución o prestación de servicios, cuya definición se sitúa, como es el caso, en otra instancia, derivada lógica si se atiende a la intensidad del interés supralocal al que se ha hecho referencia.

El artículo 16 de la LILE, deudor de la modificación operada en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) por mor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, impide a los municipios promover toda clase de actividades y servicios relacionados con las necesidades y aspiraciones de los vecinos, si no se cumplen las condiciones que el mismo precepto establece. Impone, básicamente, unas condiciones de ejercicio vinculadas a la inexistencia de duplicidad y garantía de sostenibilidad financiera.

A ello se suma que, a la luz de la STC 107/2017, FJ 3º, en un argumento trasladable a lo dispuesto en el artículo 16 de la LILE, la existencia de una duplicidad competencial no implica necesariamente un informe negativo de la Administración competente *“cuando la ponderación de los intereses locales y autonómicos involucrados arroje un saldo favorable a los primeros”*, llegando a afirmar que *“la solución más ajustada a los principios de autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) y de proximidad (art. 2.1 LBRL) puede ser el repliegue de la propia Administración autonómica y el consiguiente ejercicio de la competencia en el nivel local»*. Y continúa, *“si la Administración competente en la materia ante supuestos de efectiva ejecución simultánea, emitiera informe negativo fijándose solo en el dato de la duplicidad competencial, sin ponderar los intereses territoriales que pudieran justificar que sean otros niveles de Gobierno quienes dejen de realizar el servicio, podría vulnerar la autonomía de los entes locales”*.

De lo expuesto pueden obtenerse dos conclusiones:

a) No hay impedimento para reconocer *ex lege* un ámbito prestacional de interés local, de prestación voluntaria, que no se subsuma en la taxativa catalogación de competencias como propias, delegadas o transferidas, tal y como prevé el artículo 48.1 del ALVE.

Es más, el ALVE, en la línea adelantada por el Tribunal Constitucional, repliega a la administración autonómica o, mejor, a la entidad de su sector público que se constituye como servicio autonómico de empleo (Lanbide-Servicio Vasco de Empleo), para identificar una serie de servicios complementarios que admiten su prestación por los municipios, si la entidad local considera que su prestación coadyuva a la satisfacción de las necesidades de mejora de la empleabilidad de sus vecinos.



Ello no significa que el anteproyecto no distribuya de forma completa las competencias entre los distintos niveles de gobierno en el ámbito del empleo. De hecho, en lo que a los servicios de empleo se refiere, prevé su íntegra prestación por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, a salvo, si se admite la expresión, de que el municipio interesado active la cláusula universal que, por decirlo de modo ilustrativo, el ALVE sujeta a un específico procedimiento.

b) La condición de ejercicio que impone la norma vertebradora del régimen local en Euskadi, que exige un previo pronunciamiento sobre la inexistencia de duplicidad (además del referido a la sostenibilidad financiera, al que luego se hará referencia), se cumple en el anteproyecto por referencia al mapa de la Red Vasca de Empleo, instrumento de racionalización al servicio del principio de eficacia (artículo 103 CE).

El artículo 26 del ALVE prevé que el mapa, informado por los principios de subsidiariedad y complementariedad, establecerá la estructura territorial óptima de prestación de servicios de empleo atendiendo a la población, a las características demográficas y territoriales, a las ratios máximas de población por profesional, al marco general de equipamientos necesarios, así como a la necesidad de garantizar la mayor proximidad de los servicios a las personas, entidades y empresas usuarias y evitará duplicidades en la prestación de servicios de empleo.

De este modo, el procedimiento de integración en la Red Vasca de Empleo, en el que se determinará los concretos servicios de empleo que prestará el municipio solicitante tiene como finalidad principal verificar su acomodo al mapa, salvaguardando una de las condiciones esenciales de ejercicio que deriva de la cláusula universal de competencias, esto es, la inexistencia de duplicidad, que queda garantizada *ex lege* a partir del respeto al mapa de la Red Vasca de Empleo.

Tampoco es obstáculo el requerimiento de sostenibilidad financiera, que se concreta en la emisión del informe previsto en el artículo 16.7 y 8 de la LILE.

El artículo 83 del ALVE prevé la articulación de un mecanismo estable de colaboración financiera para la gestión de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo con aquellos municipios o con entidades de ámbito supramunicipal que, de acuerdo con el mapa de la Red Vasca de Empleo, gestionen la cartera de servicios de la citada Red.

Una colaboración informada, entre otros, por el principio de sostenibilidad financiera, lo que hace inoperante el requerimiento singular de aquel informe, pues la colaboración financiera que se arbitre deberá garantizar que la prestación de servicios asumida por el municipio u otra entidad local sea sostenible, por imperio de lo dispuesto en el artículo 83.2 del ALVE. En definitiva, el régimen de colaboración financiera que instaura el ALVE reconduce el debate a la aplicación de lo dispuesto en el artículo 16.4³ y 5⁴ de la LILE

³ Artículo 16.4 de la LILE: En cualquier caso, se entiende que no existe duplicidad cuando el ejercicio de una actividad, servicio o prestación sea objeto de financiación específica por otras administraciones o responda a políticas o programas impulsados por ellas.

En definitiva, el anteproyecto es absolutamente respetuoso con la LILE, bien que acogíendose a la cláusula universal de competencias municipales, limitada, eso sí, a un elenco muy concreto de facultades de estricta ejecución, que no permiten al municipio ni la prestación de servicios de empleo diferentes a los expresamente previstos, ni tampoco su ordenación, una facultad de competencia autonómica que queda fuera de toda duda *ex artículo 12.2 EAPV*.

En todo caso, hay un argumento añadido que justifica que el ALVE haya optado por la configuración voluntaria de la prestación de determinados servicios de empleo, alejándose de su catalogación como competencias propias, delegadas o transferidas.

Se trata, como se ha apuntado, de un argumento que guarda relación con el contenido de los servicios a que se refiere el artículo 48.2 del ALVE. En verdad, si se atiende a su configuración (singularmente relevante en los servicios vinculados a la orientación de las personas usuarias de servicios de empleo y al asesoramiento a personas, empresas y entidades empleadoras), puede concluirse con facilidad que el elenco de servicios de prestación voluntaria por parte de los municipios tiene un claro carácter complementario, auxiliar.

En este sentido, la citada STC 107/2017, FJ 3b), afirma taxativamente que

“El legislador básico sigue habilitando directamente por sí a los municipios las llamadas «actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas», en general, y las complementarias de las desarrolladas por las Comunidades Autónomas, en particular (antiguo art. 28 LBRL). Tal como señala la STC 41/2016, FJ 12 b), el nuevo artículo 7.4 LBRL, «al prever que los entes locales ‘podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación’», viene a «atribuir directamente competencias locales en materias de competencia autonómica» y, en general, en cualesquiera ámbitos de interés local. (...).

Sin embargo, de acuerdo con el artículo 7.4 LBRL, una prestación no queda automáticamente excluida como servicio municipal por el solo hecho de replicar la desarrollada en otro nivel de gobierno, en general, o en el autonómico, en particular, que es el supuesto que importa específicamente a los municipios impugnantes cuando se refieren a las actividades «complementarias» del antiguo artículo 28 LBRL (...).

Por otra parte, no cabe identificar los conceptos de «complementariedad» y «duplicidad». Ciertamente, la Ley 27/2013 no acota ni define los supuestos de «duplicidad» competencial; se limita a identificarlos con la «ejecución simultánea del mismo servicio público» por parte de dos Administraciones públicas. Pese a la indefinición normativa, un sencillo análisis semántico permite apreciar lo siguiente: una actividad «complementaria» en el sentido del antiguo artículo 28 LBRL no es, necesariamente, una actividad «duplicada» a efectos del nuevo artículo 7.4 LBRL, esto es, una tarea incurso por definición en la prohibición de «ejecución simultánea del mismo

⁴ Artículo 16.5 de la LILE: La financiación del ejercicio de las actividades, servicios o prestaciones previstas en el apartado primero de este artículo, salvo que así se prevea expresamente en una ley o norma foral o, excepcionalmente, sea objeto de una política subvencional específica de las instituciones autonómicas o forales, corresponderá exclusivamente al municipio que emprenda tales actividades, servicios o prestaciones.



servicio público» por parte de varias Administraciones públicas. Como se desprende de las propias alegaciones de los ayuntamientos impugnantes, dentro de ámbitos materiales tales como la educación, la sanidad o la vivienda, los servicios municipales serán, en efecto, «complementarios» de las competencias de ejecución estatutariamente atribuidas a las Comunidades Autónomas, pero no serán «duplicados» si, por ejemplo, las acciones locales específicamente desarrolladas o sus concretos destinatarios no coinciden con los de los servicios autonómicos correspondientes. El tenor del artículo 25 LBRL confirma con toda claridad que el legislador básico no ha identificado el ejercicio de competencias «complementarias» con la ejecución «simultánea» del mismo servicio: (...).”.

Siendo cierto que el Tribunal Constitucional no aprecia necesariamente que una actividad complementaria sea duplicada, lo que procura el ALVE es disipar cualquier duda al respecto, garantizando que no habrá ejercicio de unas mismas funciones públicas, sobre las mismas materias competenciales, en un ámbito territorial coincidente o en relación con la misma población y con la finalidad de satisfacer la misma necesidad social.

La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi recuerda con enorme significación en su dictamen 77/2019 “*que el punto de partida de la cláusula universal es que permite a los municipios emprender una actividad, servicio o prestación que no se encuadra “dentro de las competencias propias, transferidas o delegadas”. Esto es, la cláusula se despliega, en todo caso, fuera del marco del artículo 17 LILE que recoge el listado de las competencias propias de los municipios.”.* (Párrafo 115).

Justamente, el planteamiento que deriva del ALVE, que lo define, eso sí, *ex lege*. Posibilidad que, se entenderá sin necesidad de mayor argumentación, se enmarca en el ámbito propio de la discrecionalidad del legislador.

En definitiva, la alternativa que ofrece el ALVE es respetuosa con la LILE.

6. No es lógica la inclusión *ex lege* de los municipios en la Red Vasca de Empleo si luego la prestación de servicios de la red será voluntaria.

Objeta el informe de la CGLE la incoherencia que supone prever la pertenencia *ex lege* de los municipios a la Red Vasca de Empleo (artículo 18 del ALVE), y luego prever que determinados servicios de la cartera son de prestación voluntaria (artículo 48.2).

No se acepta.

La redacción del artículo 18 del ALVE es clara y vincula la integración en la Red Vasca de Empleo a la gestión de alguno de los servicios de la cartera. Esto es, la prestación de servicios de empleo es *conditio sine qua non* de la integración en la Red Vasca de Empleo de la institución de que se trate.

La pertenencia a la Red no es automática, previéndose un procedimiento de integración en el artículo 19, cuyo objeto es la verificación de la adecuación de los servicios que prestará la entidad solicitante al Mapa de la Red Vasca de Empleo, así como la puesta a disposición a aquella de los instrumentos comunes de atención, información y prospección, de obligada utilización, y la asunción por la entidad solicitante de las obligaciones derivadas de la pertenencia a la Red Vasca de Empleo.

La integración en la Red Vasca de Empleo es voluntaria por definición, como lo es la prestación de los servicios de la cartera, previstos en el artículo 48.1; pero sin integración en la Red Vasca de Empleo no hay posibilidad de prestar alguno de los servicios –complementarios– de la cartera de servicios de empleo.

En cualquier caso, en aras de evitar cualquier duda al respecto de la voluntariedad de la integración de las instituciones referidas en el artículo 18 en la Red Vasca de Empleo, se ha añadido un último inciso que impone la necesidad de instar el procedimiento de integración en la Red Vasca de Empleo para ser parte de la misma, una vez que se dicte resolución en tal sentido por el departamento competente en materia de empleo.

El artículo 18 ha quedado redactado como sigue:

Artículo 18.- Red Vasca de Empleo

Se crea la Red Vasca de Empleo como instrumento de cooperación, carente de personalidad jurídica, integrado por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, por las diputaciones forales, municipios, entidades locales, entidades de sus respectivos sectores públicos y por aquellas entidades colaboradoras que gestionen la cartera de servicios a que se refiere el capítulo II de este título, los programas complementarios para la mejora de la empleabilidad y ocupabilidad, así como cualesquiera acciones en materia de empleo que acuerden sus integrantes, **y cumplan lo dispuesto en el artículo siguiente.**

De igual modo, se ha depurado el artículo 19 en beneficio de la autonomía local, suprimiendo el inciso dedicado a la verificación del cumplimiento de las condiciones básicas materiales, técnicas y de personal necesarias para garantizar la calidad de los servicios, y el cumplimiento de las obligaciones previstas en esta ley y en la normativa que la desarrolle.

Se sustituye la previa comprobación por la declaración de la entidad concernida de cumplimiento de las obligaciones de las entidades integrantes de la Red Vasca de Empleo.

El artículo 19.1 ha quedado redactado como sigue:

Artículo 19.- Integración en la Red Vasca de Empleo

1. Reglamentariamente se definirá el procedimiento de integración en la Red Vasca de Empleo, que tendrá por objeto la identificación de los servicios que prestará la entidad solicitante, su acomodo al Mapa de la Red Vasca de Empleo a que se refiere el artículo 26, la determinación de la fecha de integración, la puesta a disposición de los instrumentos comunes

de atención, información y prospección, así como la asunción por la entidad solicitante de las obligaciones a que se refiere el artículo siguiente.

7. Facultades de la inspección en relación con la entrada en los centros municipales que presten servicios de la Cartera de la Red Vasca de Empleo y sustitución en la prestación de servicios

a) El informe de la CGLE entiende que la previsión contenida en el artículo 58, dedicado a las facultades de la inspección, no es respetuosa con la autonomía que la LILE reconoce a los municipios.

Lo cierto es que nada justifica al respecto, ni expone argumento alguno, si bien tras una reconsideración del anteproyecto a partir de la emisión del repetido informe se ha entendido innecesaria tal previsión como salvaguarda imprescindible del cumplimiento de la finalidad a que se dirige la inspección, esto es, el control del cumplimiento de los requisitos y obligaciones establecidos en el ALVE y en la normativa de desarrollo por parte de las entidades integrantes de la Red Vasca de Empleo. Podrá servirse al mismo fin con medios menos incisivos.

De este modo, el artículo 58.2.b) queda redactado como sigue:

Artículo 58.- Facultades de la inspección

(...)

2. En el desarrollo de la actividad inspectora, tendrán las siguientes facultades:

(...).

b) Entrar en todos los centros que presten servicios de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo.

b) En relación con la previsión de sustitución, el informe afirma incondicionadamente que vulnera la autonomía municipal, aunque nada se argumenta al respecto. Hay que señalar que la exposición de motivos justifica la regulación, precisamente, en el respeto a la autonomía local.

El informe de la CGLE se limita a apuntar que la previsión de sustitución *“parece un mecanismo algo excesivo cuando tal medida se proyecta sobre una Administración pública (Diputaciones Forales o Ayuntamientos en el caso).”*

Pero, como se dice, se desconocen las razones de tal valoración, que parece situarse en el ámbito estrictamente subjetivo de quien la efectúa.

El mecanismo de sustitución, que ya prevé el artículo 60 de la LBRL, está pensado, precisamente, para el supuesto de que una administración pública (en este caso local) incumpla las obligaciones que la ley le impone y cuando de tal incumplimiento derive una afectación real al ejercicio de competencias de otras administraciones públicas.



Basta recordar, a este respecto, las razones que refiere la exposición de motivos para evidenciar el pleno ajuste de la regulación contenida en el ALVE con la doctrina del Tribunal Constitucional en torno a este mecanismo de control:

“Termina el capítulo con el artículo 61, que regula la sustitución en la prestación de servicios, delimitada a aquellos supuestos en que la inspección detecte un incumplimiento grave y reiterado de la gestión de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo, de los requisitos y obligaciones establecidos en esta ley, de los estándares de calidad o del contenido prestacional técnico de los servicios.

Se trata de una medida incisiva, dirigida a proteger a la ciudadanía y a las empresas y a garantizar la calidad en la prestación de los servicios, cuestión que trasciende el mero interés de la entidad prestadora, para concernir a la Comunidad Autónoma de Euskadi y a la preservación de la propia funcionalidad de los servicios públicos de empleo.

La decisión sobre la procedencia de la sustitución, que será en todo caso temporal hasta que la calidad del servicio se halle suficientemente garantizada, se sitúa en el departamento competente del Gobierno Vasco en materia de empleo, y se rodea de importantes garantías – constatación del incumplimiento grave y reiterado; requerimiento a la administración o entidad responsable de la prestación del servicio para que adopte las medidas precisas en orden al cumplimiento; persistencia en el incumplimiento e informe previo favorable del Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo-, en consonancia con la necesidad de preservar la autonomía local –también de las diputaciones forales- y con pleno respeto a la jurisprudencia constitucional (por todas, SSTC 11/1999, 159/2001, 154/2015).”.

La interrelación entre intereses locales y los que exceden de dicho ámbito justifica la existencia del control que plasma el artículo 61 del ALVE y, en último término, el ejercicio subsidiario por un ente de la competencia atribuida a otro. El Tribunal Constitucional viene sosteniendo que la autonomía constitucionalmente garantizada es compatible con los controles, siempre que los mismos se ajusten a la Constitución [STC 14/2018, de 20 de febrero, FJ 10 c)].

La temprana STC 4/1981, FJ 3, ya adelantó que los controles de carácter puntual –como es el caso– deben referirse a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incida en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del municipio, la provincia, la comunidad autónoma o el Estado. Y esto es, junto con el grave incumplimiento por parte de la entidad local, la premisa sobre la que asienta la regulación del anteproyecto.

El Tribunal Constitucional, a la par que admite al legislador autonómico la posibilidad de regular lo que denomina control por sustitución, impone el respeto a los elementos relevantes del régimen establecido en el artículo 60 LBRL, que considera reflejo de las exigencias del canon de constitucionalidad y, por ello, concluye que no cabe *“un mayor o más intenso control por parte de la Administración autonómica y una correlativa merma de la autonomía local”*. Todos y cada uno de ellos se respetan fielmente por el ALVE, como podrá comprobarse en una simple operación de contraste:

- (a) La entidad local ha de incumplir las obligaciones legalmente impuestas.
- (b) El incumplimiento afecta a las competencias de la Comunidad Autónoma.
- (c) El requerimiento de cumplimiento debe ser, al menos, por plazo de 1 mes.
- (d) Persistencia en el incumplimiento y cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local.

Pero, además, el ALVE prevé una intervención muy relevante del Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo, que debe ponderarse en el ejercicio de análisis de este instrumento de control.

Primero, interviniendo en la propia decisión de la sustitución, en tanto el artículo 61 contempla la necesidad de que el acuerdo de sustitución cuente con el aval de un informe previo favorable del Consejo.

Segundo, en el análisis de las medidas propuestas por la administración local para garantizar el cumplimiento del nivel de atención por la entidad responsable de la prestación del servicio, el cumplimiento de los requisitos y obligaciones, de los estándares de calidad o del contenido prestacional técnico que se hubieran incumplido, que deberán contar, nuevamente, con el informe favorable del Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo.

Para valorar adecuadamente la importancia de tal previsión, no puede olvidarse el papel vertebral del repetido Consejo en la gobernanza de las políticas de empleo, y su composición que integra, junto con el resto de niveles institucionales, una representación paritaria, de pleno derecho, de las entidades locales; esto es, el nivel local participa en la adopción de una medida de control que encuentra justificación en la protección del interés general, de índole indiscutiblemente supralocal.

En definitiva, la regulación contenida en el artículo 61 del ALVE es plenamente respetuosa con la autonomía local.

8. Estabilidad de la financiación de los municipios que presten servicios de la Red Vasca de Empleo.

El informe realiza una sugerencia en relación con el régimen financiero previsto en el artículo 83 y su estabilidad, proponiendo la posibilidad de explorar la vía de las competencias transferidas y delegadas (artículos 21 y ss. De la LILE) y su garantía de financiación (artículo 24 de la LILE).

No se acepta.

La propuesta que realiza el CGLE se sitúa en el terreno de la discrecionalidad del legislador, pero no desliza objeción alguna en relación con el respeto a la autonomía local, en su vertiente financiera, competencial u organizativa.

Como se ha apuntado en otro apartado, el eje que vertebra el ALVE -en lo referido a la posibilidad de que los municipios y otras entidades locales puedan prestar determinados servicios de empleo- es otro, y no guarda relación con el reconocimiento de competencias transferidas o delegadas, por más que a estas acompañen determinados mecanismos financieros que garantizan una estabilidad, también salvaguardada en el ALVE, dicho sea de paso.

El departamento promotor de la iniciativa entiende debidamente garantizada la estabilidad financiera que preocupa al CGLE.

No obstante, a fin de apuntalar aún más, si cabe, la voluntad decidida de garantizar el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el marco de colaboración financiera que sostendrá la prestación de servicios de empleo por parte de los municipios y otras entidades locales –esto es, permitiendo una gestión económica plurianual, la planificación de las inversiones, y la propia elección de sus prioridades, como corresponde al núcleo de autonomía-, se ha modificado el tenor del artículo 83.4 de la LILE, imponiendo el deber de establecer mecanismos de colaboración financiera a la finalización de la vigencia de los que se articulen en el periodo temporal de que se trate.

El artículo 83.4 del ALVE ha quedado redactado como sigue:

Artículo 83.- Colaboración financiera para la gestión de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo

(...)

4. 4. La colaboración a que se refiere el párrafo anterior se articulará, preferentemente, mediante convenios de colaboración de carácter plurianual, que pondrán fin al procedimiento. Su duración que no podrá superar los cuatro años, a la que se sumará la posibilidad de acordar la prórroga una sola vez, por idéntico periodo. **A su finalización se definirá un nuevo instrumento de colaboración que garantizará la financiación de acuerdo con los principios previstos en el párrafo 2.**

El régimen de ayudas y subvenciones previsto en el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco y la normativa estatal en materia de subvenciones, serán de aplicación supletoria.

9. Anexo sobre dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios.

El informe de la CGLE reconoce el cumplimiento material de la obligación que impone el artículo 18.3 de la LILE al incluirse en la Memoria económica las previsiones exigidas por dicho precepto.

No hay, por tanto, objeción que deba ser objeto de análisis y de posicionamiento por el departamento promotor de la iniciativa.

Concluimos señalando que al haber existido objeciones al anteproyecto en el informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, y al no haberse acogido completamente dichas propuestas por el órgano promotor de la iniciativa, tal y como se establece en el artículo 90.3 de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi se celebró la Comisión Bilateral entre el Departamento promotor y una representación de la Comisión de Gobiernos Locales, con fecha de 18 de octubre de 2022.

5.5.3 Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 21 de octubre de 2022 ha tenido entrada el informe del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi (en adelante, CSCE) en relación con el anteproyecto de ley vasca de empleo (en adelante, ALVE), en el que se expresa el parecer mayoritario favorable al mismo, bien que condicionado a que se atiendan las consideraciones expresadas en el cuerpo de aquel informe, que, resumidamente, se concretan en las propuestas siguientes:

1. Necesidad de citar al cooperativismo vasco como una referencia en la creación de empleo, su mantenimiento y calidad, así como su contribución a la riqueza del país y a la generación de una sociedad más democrática y justa.

2. Necesaria representación institucional del cooperativismo como un agente social del País Vasco de conformidad con la Ley de cooperativas de Euskadi (artículo 156.1, segundo párrafo). A ese respecto, entiende que Konfekoop deberá estar presente donde se definan y gestionen las políticas públicas de empleo.

3. Incorporación al artículo 80.2 del anteproyecto (actual artículo 89.2) de un apartado segundo con el siguiente tenor literal: “En todo caso, la representación empresarial incluirá la participación de las entidades del movimiento cooperativo vasco que legalmente tenga atribuida su representación.”.

Hay que hacer notar la suscripción de un voto particular conjunto de la representación del Gobierno Vasco en el citado CSCE, discrepante del parecer mayoritario, que expresa la posición favorable a los términos del anteproyecto, al entender que el mismo ofrece soluciones normativas adecuadas, razonables y eficaces para hacer frente a los grandes retos de las políticas públicas de empleo, a la par que coadyuva a promover un crecimiento estable y generador de trabajo digno que garantizará la atención a las situaciones de vulnerabilidad.

II. PRESUPUESTOS DEL ALVE EN RELACIÓN CON LA PARTICIPACIÓN DE SINDICATOS Y ORGANIZACIONES EMPRESARIALES EN LANBIDE-SERVICIO VASCO DE EMPLEO. CONSIDERACIÓN DE LAS POSIBILIDADES DE INTERVENCIÓN DEL COOPERATIVISMO

Antes de dar respuesta concreta a cada una de las consideraciones del informe del CSCE, es preciso referirse a los presupuestos sobre los que se asienta la participación de los sindicatos y de las organizaciones empresariales más representativas en el consejo de administración de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

A. Representatividad de sindicatos y organizaciones empresariales

Tradicionalmente, la representatividad reconocida a las organizaciones sindicales y a las organizaciones empresariales ha estado engarzada al ámbito de las relaciones laborales, más concretamente, del Derecho colectivo del trabajo.

Tras la CE, aquella representación circunscrita a un ámbito específico, el de las condiciones de trabajo, adquiere una nueva dimensión que imbrica la representación sindical y empresarial dentro del marco general del sistema político.

Se reconoce a la representación sindical y empresarial una posición cualitativamente diferenciada de otro tipo de asociaciones sociales, aun cuando estas sean también expresión de intereses colectivos, si bien se diferencia en un aspecto esencial, pues aquella representación por designio legal lo es del conjunto del grupo social cuyos intereses está llamada a defender, y no estrictamente de los intereses de sus miembros. A tales caracteres responde el artículo 7 de la CE: *“Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. (...)”*.

A los sindicatos y a las asociaciones empresariales la CE les reconoce un indiscutible papel institucional, representativo, de interlocución ante los poderes públicos, pues son los depositarios de la defensa de los intereses, económicos y sociales, de grandes grupos sociales.

Como ha señalado la doctrina⁵, sindicatos y asociaciones empresariales, son las únicas organizaciones sociales representativas de intereses colectivos elevadas al rango de merecedoras de ser incorporadas al título preliminar del propio texto constitucional, lo que les atribuye *“un rol representativo de indudable repercusión política, pues con ello se les atribuye la condición de interlocutores antes los poderes públicos, a través de los cuales se articulan los intereses de grandes grupos sociales que conforman nuestro tejido social”*.

No hay duda, por tanto, de que los sindicatos y las organizaciones empresariales articulan la representación de intereses de singular relevancia constitucional, siendo esta especial posición en absoluto parangonable a la de otros movimientos asociativos, en tanto unos y otras son

⁵ Jesús Cruz Villalón *“La representatividad sindical y empresarial en las relaciones laborales y en el sistema político español”* y F. Durán López *“El papel del sindicato en el nuevo sistema constitucional”*.

depositarios de la interlocución de *intereses de grandes grupos sociales* frente a los poderes públicos.

En todo caso, debe tenerse presente que, en lo referido a la representación sindical y empresarial, la máxima es articular una representación lo más amplia posible desde el punto de vista subjetivo. Así, los sindicatos admiten la afiliación de los trabajadores autónomos, sin empleados a su servicio, jubilados, etc., ello sin perjuicio de que por, sus específicos intereses, se constituyan en asociaciones propias de representación de sus respectivos intereses.

Otro tanto cabe afirmar de las asociaciones empresariales, de forma que se presume que son representativas en todos los ámbitos y del conjunto del empresariado, sin perjuicio, nuevamente, de la existencia de entidades representativas de intereses específicos, como puede ser el de las cooperativas.

Esta asunción de la representatividad del conjunto de los intereses empresariales deriva del artículo 7 de la CE y, del mismo modo que no impide la existencia de entidades que representen intereses particulares, incluso reconociendo legalmente la condición de agente social específico para la interlocución representativa del conjunto del cooperativismo vasco (artículo 156 de la 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi –en adelante, LCE-), permite avalar que, ya sea en los grandes procesos de concertación social, en el ámbito del diálogo social, ya en el marco de la ejecución de las políticas públicas, el rol de la interlocución del conjunto del empresariado la asuman las organizaciones empresariales más representativas.

Es más, la actuación representativa a la que viene haciéndose alusión, trasciende de lo estrictamente laboral, para conectar con carácter más general con la política económica y social, tal y como propicia el artículo 7 de la CE, en consonancia con los principios y valores que plasman normas de ámbito internacional (Convenio nº 98/1949 de la OIT, artículo 5 de la Carta Social Europea⁶).

No parece que pueda cuestionarse la legitimidad de una opción legislativa que atribuya la participación en función de aquella representatividad, ya sea en los procesos antedichos (de concertación y diálogo social), ya atribuyendo una representación orgánica a los sindicatos y a las organizaciones empresariales en ámbitos de decisión directamente conectados con la actividad económica y social. Y ello porque los sindicatos y las organizaciones empresariales ocupan un papel de *organismos básicos* en el sistema político (STC 11/1981), reconociendo el Tribunal Constitucional su condición de asociaciones de *relevancia constitucional* (SSTC 4/1981 y 20/1985).

La interlocución de los poderes públicos con la organizaciones sindicales y empresariales otorga legitimidad social al diseño y ejecución de las políticas públicas, sin perjuicio de que el diálogo pueda extenderse a otras entidades depositarias de intereses específicos.

⁶ Define el derecho sindical como la libertad de los trabajadores y empleadores para constituir organizaciones locales, nacionales o internacionales para la protección de sus intereses económicos y sociales, estableciendo el compromiso de que la legislación nacional no menoscabe esa libertad o que en su aplicación se pueda desatender este principio.

Esta, como es obvio, no es la única solución legalmente admisible desde la perspectiva de la representatividad de los distintos intereses afectados por la política económica y social, pero es, sin duda alguna, una solución con evidente aval constitucional, aglutinadora de la representación de todos los intereses concurrentes porque, como ha quedado dicho, las organizaciones empresariales más representativas, que es a la que ahora nos referimos, representan legítimamente los intereses del conjunto del empresariado en toda su diversidad.

Lo hasta aquí expuesto cohonesta con lo dispuesto en el artículo 156.1 de la LCE que, sin perjuicio del reconocimiento como agente social específico para la interlocución representativa del conjunto del cooperativismo vasco a la entidad que asocie a más del sesenta por ciento de las cooperativas inscritas en el Registro de Cooperativas de Euskadi, con actividad acreditada ante el mismo, o cuando el número de personas socias de las dichas cooperativas sea superior a idéntico porcentaje respecto al total de personas socias de las cooperativas activas e inscritas en el citado registro, respeta y así deriva expresamente del citado precepto, las reglas sobre representatividad empresarial, cuestión sobre la que se volverá más adelante.

Y es, precisamente, la cita de las reglas de representatividad la que conecta con la canalización eficaz –y eficiente– de la representación en orden a garantizar una real influencia en la toma de decisiones de los poderes públicos, que garantice en todo caso un cierto equilibrio de los distintos intereses presentes en nuestra sociedad, y que permita avalar la capacidad representativa *erga omnes*, frente a la totalidad del grupo al que representa.

Es preciso estar a las reglas legales que determinan qué organizaciones empresariales pueden ser depositarias de la representatividad de la totalidad del empresariado, lo que no impedirá la proliferación asociativa para la defensa de intereses singulares, pero en absoluto permitirán cuestionar que aquella mayor representatividad permite la defensa de la totalidad de los intereses empresariales, sea cual sea la tipología de empresa de la que se trate.

Así deriva de la Disposición adicional sexta del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, en cuya virtud:

“A efectos de ostentar representación institucional en defensa de intereses generales de los empresarios ante las Administraciones Públicas y otras entidades u organismos de carácter estatal o de comunidad autónoma que la tengan prevista, se entenderá que gozan de esta capacidad representativa las asociaciones empresariales que cuenten con el diez por ciento o más de las empresas y trabajadores en el ámbito estatal.

Asimismo, podrán también estar representadas las asociaciones empresariales de comunidad autónoma que cuenten en esta con un mínimo del quince por ciento de los empresarios y trabajadores. No estarán comprendidas en este supuesto las asociaciones empresariales que estén integradas en federaciones o confederaciones de ámbito estatal. (...).”

La mayor representatividad responde al doble requisito del número de empresas asociadas y del número de trabajadores que emplean estas empresas, que habrá de cumplir cada



asociación por sí misma. Este rol de la mayor representatividad justifica la consulta acerca de una decisión de los poderes públicos a la organización empresarial que ostente tal condición y, también, su presencia en órganos llamados a contemplar la presencia institucional permanente que represente los intereses del empresariado en su conjunto.

Como señala la STC 20/1985, FJ 3º, en un argumento trasladable a las organizaciones empresariales “(...) *la disposición adicional sexta del ET contempla y resuelve un problema completamente distinto, como es el de determinar qué organizaciones sindicales tienen capacidad representativa «a los efectos de ostentar la representación institucional de los intereses de los trabajadores» ante la Administración Pública u otras Entidades u Organismos que la tengan prevista, es decir, responde a un supuesto en que la capacidad representativa ha de otorgarse a un número limitado de organizaciones, en cuanto se trata de concretar la participación de los Sindicatos en el ejercicio de funciones públicas.*”.

La condición de organización empresarial más representativa otorga una posición jurídica singular a efectos de participación institucional, que no es disponible para el legislador autonómico, en tanto el legislador estatal ha dictado la norma ex artículo 149.1.7 de la CE o, como señala el propio Tribunal Constitucional, “*en la medida en que los intereses generales representados por las asociaciones empresariales pudieran exceder del ámbito de las relaciones laborales, la norma encontraría también cobertura competencial en el título que le reserva el art. 149.1.18.º de la Constitución, dado que, en definitiva, la determinación legal de las asociaciones que, con carácter general y obligatorio, deben participar en los órganos de las Administraciones Públicas, en representación de los intereses que les son propios, constituye norma básica del régimen jurídico de dichas Administraciones.*” (STC 57/1989, FJ 1b).

Con las reglas de la mayor representatividad, el legislador procede a “*asegurar la permanencia en el ámbito concreto de la Comunidad Autónoma de los intereses generales de los empresarios frente a una, en su caso, atomización de representaciones empresariales, sin que de ello se derive la presencia exclusiva de los órganos de amplia base como se dijo respecto de los sindicatos en la STC 184/1987, de 18 de noviembre. Como se afirma en la STC 98/1985, «no pueden configurarse las Comunidades Autónomas como compartimentos estancos en relación con el Estado y entre sí que impida una interacción mutua» (...). La presencia así de las asociaciones empresariales para ostentar la representación institucional se logra por el legislador en función de la realidad empresarial en su conjunto, sin que con ello se incurra en discriminación, al venir razonadamente justificado y ser proporcionado con la finalidad que se persigue. Por esa razón, el inciso final de este segundo párrafo excluye del supuesto mencionado a las asociaciones empresariales que estén integradas en federaciones o confederaciones de ámbito estatal, sin que se viole con ello el art. 22 C.E. como pretende el recurrente, pues esa regla se incorpora exclusivamente para la representación institucional, ni tampoco el art. 9.2 C.E., de difícil aplicación en este caso. (...).*” [STC 57/1989, FJ 1, a) y b)].

Es cierto que el Tribunal Constitucional ha manifestado en la misma sentencia que la Disposición adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores “*no impone la participación de las asociaciones empresariales en los órganos de la Comunidad Autónoma en cuanto que corresponde a ésta decidir dicha participación, limitándose la referida norma legal a seleccionar*



las asociaciones que, en caso de que esa previsión participativa sea establecida por la Comunidad, deben ostentar la representación institucional de los intereses generales de los empresarios, sin perjuicio de que la propia Comunidad pueda incorporar, además, a sus órganos, en los que haya previsto la participación empresarial, a asociaciones distintas de las contempladas en dicha Disposición adicional, pero, como se dice, esto no puede incidir en las reglas de la mayor representatividad.”.

Esto es, la Disposición adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores no impondría al legislador autonómico la obligación de la representación empresarial en los órganos de gobierno del servicio vasco de empleo, que es lo que ahora importa, si bien su participación –se adelanta– se halla justificada en función de otros fundamentos a los que más adelante nos referiremos.

Pero, una vez advertida la procedencia de contar con la representación empresarial, no cabe eludir la regla de la mayor representatividad, aunque la misma no impida al legislador autonómico contar con otras asociaciones y organizaciones empresariales, pero lo será en atención a otros intereses, distintos a los que llevan a determinar la mayor representatividad. Y, obviamente, atendiendo a la procedencia de su protección.

El legislador autonómico no puede disponer de la regla de la mayor representatividad, ni, por su conexión con esta, disminuir la participación de la organización empresarial más representativa para dar cabida, siquiera parcialmente en su lugar, a otra asociación empresarial, que lo sería en detrimento de aquella.

Por decirlo de manera ilustrativa, cuando la participación de las organizaciones empresariales y sindicales se fija en condiciones de paridad –sobre su exigibilidad también se volverá más adelante–, imponer una determinada representación empresarial más allá de la regla de la mayor representatividad puede suponer un menoscabo de quien la ostenta, contraria al principio de igualdad, al beneficiar la presencia de la representación de unos determinados y singulares intereses en detrimento de los generales que abarcan toda la tipología empresarial y de los que, se presume, son depositarias la o las organizaciones más representativas.

Otra cosa será que en el seno de la participación que corresponde a la organización más representativa se adopten acuerdos para establecer reglas internas que traten de ofrecer visibilidad a sensibilidades e intereses diferenciados. Pero esta es cuestión ajena a la que ahora se trata.

La mayor representatividad potencia la existencia de organizaciones empresariales fuertes, como se ha dicho, frente a un sistema atomizado, siendo conforme a la CE a decir del Tribunal Constitucional, al entender que supera el escrutinio de su confrontación con los artículos 14 y 7 de la CE [STC 75/1992, FJ 5 “(...) también en relación con las asociaciones empresariales ha de jugar la prohibición de discriminación del art. 14 CE. Ahora bien, aunque respecto de las asociaciones patronales más representativas no exista en nuestro ordenamiento un listado de funciones similar al que para los sindicatos de trabajadores se contiene en los arts. 6 y 7 de la L.O. 11/1985, de Libertad Sindical, es lo cierto que aquéllas tienen un importante cometido representativo de los intereses de los empresarios; que por obra de la ley desempeñan funciones



que exceden del mero círculo de los afiliados; y que, mediante la selección de las más representativas de entre ellas, se trata de contribuir a la mejor defensa de estos intereses, cumpliendo las funciones que les corresponden como asociaciones de relevancia constitucional (art. 7 CE), actores muy principales de nuestro sistema de relaciones laborales. (...)”].

Queda fuera de toda duda, entonces, que la asunción de la regla de la mayor representatividad, determinante de la participación de las organizaciones empresariales por la que opta el ALVE, se ajusta a la lógica de un órgano, como el consejo de administración de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, en el que adquiere singular relevancia la atención a la totalidad de los intereses de trabajadores/as y empresarios/as, que son las que necesariamente han de contribuir al diseño y ejecución de políticas públicas en materia de empleo a través de las organizaciones que cuentan con la representación de los intereses colectivos económicos y sociales más significativos.

Y, por ello, la solución normativa propuesta por el artículo 89.2 del ALVE en relación con el consejo de administración de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo –*“Su composición garantizará la participación tripartita y paritaria de las organizaciones sindicales y de las organizaciones empresariales de carácter intersectorial más representativas de Euskadi. En lo relativo a la representación de la administración, será mayoritaria la que corresponde al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de empleo.”*-, goza de la necesaria razonabilidad y objetividad.

Como ha señalado la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (COJUA) “[...] Y en cuanto a los anteproyectos de Ley, su especificidad se observa en que el legislador, aunque sometido a las normas superiores del ordenamiento, como la CE y el EAPV, no es un mero ejecutor de las previsiones en ellas contenidas sino que goza de lo que se ha denominado libertad de configuración cuyo ejercicio se orienta en función de valoraciones políticas («el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho en libertad dentro del marco que ésta ofrece, en tanto que en el ejercicio de la potestad reglamentaria se opera “de acuerdo con la Constitución y las Leyes (art. 97 CE)”» (entre otras, STC 209/1987, de 22 de diciembre)”. (Dictamen 17/2006).

B. Configuración de los servicios autonómicos de empleo a la luz de los instrumentos internacionales y de la legislación estatal de empleo

El Convenio OIT nº 88 sobre el servicio del empleo, de 1948, ratificado por España el 30 mayo 1960, impone la obligación de mantener un servicio público y gratuito de empleo, cuya función esencial será el logro de la mejor organización posible del mercado del empleo (artículo 1).



Son sus artículos 4⁷ y 5⁸ los que se adentran en las cuestiones de la representación de los sindicatos y organizaciones empresariales, que ahora interesan. De los citados preceptos derivan dos conclusiones: (1) la procedencia de una cooperación activa de las organizaciones empresariales y de los sindicatos en la organización y funcionamiento del servicio público de empleo y en la determinación de su política de empleo, y (2) la paridad de la representación sindical y empresarial en el seno del servicio público de empleo o de sus comisiones consultivas.

Se trata de aspectos avalados más recientemente por la Recomendación 205 sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017, que destaca la importancia del diálogo social y las consultas tripartitas en respuesta a las situaciones de crisis.

La referencia al Convenio nº 88 debe completarse con la del Convenio OIT nº 122, sobre la política del empleo, de 1964, ratificado por España el 28 diciembre 1970, cuyo artículo 3 establece que *“En la aplicación del presente Convenio se consultará a los representantes de las personas interesadas en las medidas que se hayan de adoptar y, en relación con la política del empleo, se consultará sobre todo a los representantes de los empleadores y de los trabajadores con el objeto de tener plenamente en cuenta sus experiencias y opiniones y, además, de lograr su plena cooperación en la labor de formular la citada política y de obtener el apoyo necesario para su ejecución.”*.

En relación a este último Convenio, la Recomendación OIT 122 de 1964 identifica entre los principios generales de la política de empleo, la necesidad de consultar a los representantes de los empleadores y de los trabajadores, así como a sus respectivas organizaciones, en la elaboración y ejecución de toda política de desarrollo y utilización de las aptitudes humanas (lo que hoy conocemos como cualificaciones), debiendo los miembros de la OIT, igualmente, consultar con las organizaciones empresariales y sindicales en orden a analizar y evaluar la relación entre las medidas referentes a la política del empleo y las demás decisiones de política económica y social, a fin de garantizar que se complementen mutuamente.

Los citados Convenios OIT abogan por la participación de los trabajadores y empresarios junto con el poder público que resulte competente, en términos de paridad y tripartismo.

Por su parte, el Convenio OIT nº 144 (1976), sobre consultas tripartitas (ratificado por España el 13 febrero 1984), establece el significado de las organizaciones representativas de

⁷ Convenio nº 88 OIT. Artículo 4:

1. Se deberán celebrar los acuerdos necesarios, por intermedio de comisiones consultivas, para obtener la cooperación de representantes de los empleadores y de los trabajadores en la organización y funcionamiento del servicio del empleo, así como en el desarrollo del programa del servicio del empleo.

2. Estos acuerdos deberán prever la creación de una o varias comisiones nacionales consultivas y, si fuere necesario, la creación de comisiones regionales y locales.

3. Los representantes de los empleadores y de los trabajadores en esas comisiones deberán ser designados, en número igual, previa consulta a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, allí donde dichas organizaciones existan.

⁸ Convenio nº 88 OIT. Artículo 5. *La política general del servicio del empleo, cuando se trate de dirigir a los trabajadores hacia los empleos disponibles, deberá fijarse, previa consulta a los representantes de los empleadores y de los trabajadores, por intermedio de las comisiones consultivas previstas en el artículo 4.*



empleadores y de trabajadores, y dispone que los Estados pongan en práctica procedimientos que aseguren consultas efectivas entre los representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores.

La trascendencia de los Convenios a los que acaba de hacerse referencia es total pues, sin perjuicio de la intermediación de la legislación estatal, ha de tenerse en cuenta el carácter vinculante de los Tratados Internacionales, que tienen eficacia directa, de tal forma que una vez ratificados y publicados (artículo 1.5 CC) pasan a conformar el ordenamiento interno, de acuerdo con el artículo 96.1 CE, sin perjuicio de que aquellos convenios -es el caso del Convenio nº 88-, precisen de la intermediación de la legislación estatal o autonómica.

Por tanto, no cabe eludir el doble mandato al que acaba de hacerse referencia –paridad y tripartismo- en la configuración del servicio vasco de empleo. Otra cosa es que el mismo permita configuraciones diversas en el ejercicio de la potestad de autoorganización, ya sea a través de comisiones consultivas, ya en el seno de los órganos de dirección y gobierno del propio servicio público, ya sea optando por una configuración mixta en función del órgano de que se trate, etc.

Así las cosas, es de toda obviedad que el artículo 89.2 del ALVE se ajusta a los Convenios de la OIT, optando por una solución organizativa idónea e irreprochable desde el punto de vista del cumplimiento de los Tratados Internacionales, transponiendo con rigor los mínimos que derivan de aquellas normas internacionales, sin perjuicio, como es obvio, de no ser la única opción posible, pero tal consideración queda amparada en todo caso por la libertad de configuración del legislador.

La importancia que reciben los servicios públicos de empleo en la OIT sigue vigente⁹, como lo sigue la configuración que de los mismos deriva del citado Convenio nº 88, para el funcionamiento óptimo del mercado de trabajo y la materialización del derecho al trabajo. Así lo constata el Grupo de Trabajo Tripartito del mecanismo de examen de las normas (GTT del MEN)¹⁰, que ha clasificado el Convenio nº 88 como instrumento actualizado, recomendando promover su ratificación y la aplicación efectiva del mismo, al entender que las 14 disposiciones con las que cuenta el repetido Convenio *están en consonancia con el enfoque normativo moderno*. En definitiva, concluye que las disposiciones del Convenio establecen la base para las acciones de los Estados Miembros a fin de mejorar la agilidad y eficacia de los servicios públicos de empleo en consonancia con las conclusiones de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo.

La OIT ha resaltado periódicamente la importancia del tripartismo, entendiendo que desempeña una función primordial en el proceso de diálogo social que contribuye a garantizar que los objetivos sociales y económicos -en nuestro caso autonómicos-, reciban un amplio apoyo y permitan su consecución, a cuyo efecto aboga por la intervención de organizaciones

⁹ Un Pacto Mundial para el Empleo, OIT 2009.

¹⁰ Convenio núm. 88 y Recomendación núm. 83, examinados en GTT del MEN/2019.

representativas, independientes y eficaces. Porque su participación es necesaria, legítima e irremplazable¹¹.

El tripartismo y el diálogo social no son objetivos en sí mismos, sino medios de extraordinario interés para alcanzar los objetivos estratégicos de la política de empleo.

Hay que tener en cuenta que, en los instrumentos de la OIT, el diálogo social se concibe como el conjunto de negociaciones, consultas e intercambios de información entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores a propósito de cuestiones de interés común en relación con la política económica y social. Impregna casi todos los convenios y recomendaciones de la OIT, también el Convenio nº 88, pues no otra conclusión cabe obtener de sus artículos 4 y 5.

Como señala el propio Consejo de Administración de la OIT¹², la importancia del tripartismo y del diálogo social en la administración de los servicios públicos de empleo se ve reflejada en la composición de sus órganos consultivos, que encuentra razón de ser en las funciones encomendadas a aquellos, en tanto planificadores y ejecutores de políticas activas de empleo, que tienen por objetivo principal el (re)ingreso de trabajadores y trabajadoras al mercado de trabajo, a cuyo efecto tan importante es el servicio a las personas demandantes de servicios de empleo, como a las empresas, pues, como ha reconocido el propio Consejo de Administración de la OIT, *los servicios públicos de empleo desempeñan un papel fundamental en el buen funcionamiento de los mercados de trabajo*.

Está generalmente admitido que cualquier medida adoptada con el consenso de todos los agentes sociales no sólo goza de una mayor aceptación general, sino que sus visos de perdurabilidad en el tiempo son mayores (aunque el diálogo social no exija el acuerdo, sí se dirige al mismo).

Para un diálogo social tripartito y efectivo es indispensable contar, además de con administraciones fuertes y eficaces, con la participación activa de organizaciones de trabajadores y de empleadores representativas, capaces de reflejar la perspectiva de trabajadores y trabajadoras y de las empresas en su conjunto.

En la 90ª reunión (junio de 2002) de la Conferencia Internacional del Trabajo se adoptó la resolución relativa al tripartismo y el diálogo social, en la que, entre otras medidas, se pide a los gobiernos que garanticen las condiciones previas para el diálogo social, respeten a los interlocutores sociales y promuevan y asuman el tripartismo.

Por lo expuesto, interesa traer a colación el Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT¹³ que, en relación con España y el Convenio nº 88,

¹¹ Consejo de Administración OIT. GB.285/7/1. 285ª reunión (noviembre 2002).

¹² Consejo de Administración OIT. GB.306/ESP/3/2. 306ª reunión (noviembre de 2009).

¹³ Informe III (Parte A). Informe General y observaciones referidas a ciertos países. ILC.107/III(A). 2018.



singularmente de sus artículos 4 y 5, señala lo siguiente: *“La Comisión solicita al Gobierno que tome medidas para asegurar que la política general del servicio del empleo ha sido fijada previa consulta con los representantes de los interlocutores sociales, y que proporcione información detallada sobre las medidas tomadas y su impacto sobre la participación de los representantes de los interlocutores sociales, especialmente en los órganos consultivos del Servicio Público de Empleo Estatal y del Sistema Nacional de Empleo.”*.

Abunda la Comisión en la importancia de la participación activa de la representación de sindicatos y organizaciones empresariales en la política general del servicio de empleo.

Del mismo modo, en relación con el Convenio nº 122 y su artículo 3 (consulta con los interlocutores sociales), solicita al Gobierno que continúe enviando información detallada sobre la manera en que los interlocutores sociales participan en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas de empleo.

Consultas a los interlocutores sociales que pueden completarse con otras que representen intereses diversos –*“La Comisión¹⁴ recuerda que la consulta tripartita y el diálogo social son esenciales en tiempos normales y se vuelven aún más críticos en tiempos de crisis (Estudio General de 2010, párrafo 794). El artículo 3 del Convenio núm. 122 exige que los Estados ratificantes consulten a los interlocutores sociales y a los representantes de las personas afectadas acerca de las medidas que han de adoptarse. El reconocimiento de la importancia de la consulta y el diálogo social es un hilo conductor del Convenio núm. 122 y sus Recomendaciones conexas (núms. 122 y 169), así como de todos los instrumentos relativos al empleo destacados en esta observación general, que exigen que los Estados Miembros entablen consultas con los interlocutores sociales, así como con los representantes de los grupos interesados.”*-.

En definitiva, la importancia de ofrecer voz a los sindicatos y organizaciones empresariales en la configuración de las políticas de empleo, particularmente, de los servicios públicos de empleo, y la efectividad de las medidas para su materialización, queda fuera de toda duda. Como también que la selección de tales organizaciones se realice desde parámetros de representatividad sólidos y transparentes.

Y esto es, precisamente, lo que procura el vigente Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, que, en lo referido a la organización de los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, dispone en su artículo 20 lo siguiente:

“Los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, en función de su capacidad de autoorganización, se dotarán de los órganos de dirección y estructura para prestación del servicio al ciudadano.

Dichos servicios públicos de empleo contarán con la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en los órganos de representación de carácter

¹⁴ Observación general sobre la aplicación del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), adoptada por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) en su 91ª sesión (nov. -dic. 2020).

consultivo, en la forma en que se prevea por las comunidades autónomas, teniendo dicha participación carácter tripartito y paritario.”.

No puede olvidarse que, a salvo del artículo 18.h), los títulos competenciales invocados como soporte de la regulación son, indiferenciadamente a salvo del artículo 18.h), el artículo 149.1.1ª, 7ª y 17ª de la CE, aunque parece que la regla 7ª adquiere singular prevalencia en lo referido a la configuración mínima de los servicios de empleo y de la participación de los agentes sociales.

Sin necesidad de adentrarse en los límites de la regulación estatal en orden a no hacer ilusoria la potestad de autoorganización que, por lo demás, se reconoce expresamente, parece evidente que no es posible eludir la regla del tripartismo y de la paridad (como mandatan los tratados internacionales a los que se ha hecho referencia), como tampoco de la selección de las organizaciones respectivas a partir de la regla de la mayor representatividad (al amparo del artículo 149.1.7ª de la CE, tal y como ha avalado el Tribunal Constitucional), aun cuando lo sea estrictamente en órganos de representación de carácter consultivo.

Aunque resulta prematura la referencia al proyecto de ley estatal de empleo, actualmente en tramitación parlamentaria, justamente por no constituir derecho positivo, no está de más advertir que el mismo se hace eco en su artículo 23 de un planteamiento siquiera más incisivo que el expuesto, al establecer que *“La estructura organizativa de los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas comprenderá órganos de carácter tripartito y paritario en que participarán las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.”.*

3. La OIT y la economía social

En la Recomendación OIT nº 193, sobre la promoción de las cooperativas, 2002, en la Recomendación nº 204, sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 y en la Recomendación nº 205 sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205) se reconoce que la economía social y solidaria¹⁵ (ESS) contribuye a reducir la pobreza, lograr sociedades inclusivas, facilitar la transición de la economía informal a la economía formal, así como a posibilitar la recuperación y a potenciar la resiliencia.

Recientemente, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo¹⁶, ha adoptado la Resolución relativa al trabajo decente y la economía social y solidaria en la que se abordan, entre otras cuestiones, y por lo que aquí interesa, la función de los gobiernos y de los interlocutores sociales. En lo referido a la participación a cuestiones conexas, establece lo siguiente:

1. Ha de reforzarse la interacción y las alianzas entre las entidades de la ESS y la administración pública a todos los niveles, incluido a nivel local y regional.

¹⁵ La ESS comprende cooperativas, asociaciones, mutuales, fundaciones, empresas sociales, grupos de autoayuda y otras entidades que operan según sus valores y principios.

¹⁶ CIT, 110ª reunión, 2022.



2. Los interlocutores sociales deberían entablar un diálogo social con una actitud colaborativa y proactiva con respecto a la ESS sobre cuestiones de interés mutuo y compartir conocimientos y experiencias, en particular sobre buenas prácticas para promover el trabajo decente en la ESS.

3. Las organizaciones empresariales podrían considerar la posibilidad de ampliar la afiliación a las entidades de la ESS que así lo deseen y proporcionarles servicios de apoyo adecuados. Las organizaciones de empleadores también podrían facilitar el acceso de las entidades de la ESS a las redes empresariales y socios comerciales que puedan contribuir a su desarrollo.

4. Los sindicatos tienen lazos históricos con las entidades de la ESS. Apoyan y defienden los derechos e intereses de los trabajadores de la ESS y esta interacción debería reforzarse, por ejemplo, mediante una mayor sensibilización de los trabajadores de la ESS sobre sus derechos laborales y la realización de campañas de sindicación dirigidas a estos trabajadores; el apoyo a la sindicación y a la negociación colectiva; el establecimiento de asociaciones y alianzas para lograr objetivos comunes, y el aumento de la visibilidad de los trabajadores de la ESS.

5. Entre las funciones de la OIT en relación con las entidades de la ESS, destaca, entre otras, la de promover el establecimiento de alianzas de colaboración entre las redes de la ESS y las organizaciones más representativas sindicales y empresariales para que dichas estructuras puedan beneficiarse de servicios de apoyo y asesoramiento que favorezcan su desarrollo y la resolución de problemas sociales y económicos.

En definitiva, se promueve la interacción de las administraciones públicas con las entidades de la ESS sin especificar su alcance, aunque la omisión de cualquier referencia a la participación institucional activa ya sea suficientemente ilustrativa y permita concluir la suficiencia de una intervención en función del interés específico de los asuntos a tratar, o de carácter estrictamente consultivo, lo que no significa en modo alguno que su satisfacción exija necesariamente el reconocimiento de su participación institucional.

Es misión de los interlocutores sociales –sindicatos y organizaciones empresariales- y de las propias entidades de la ESS, que se promoverá igualmente por la OIT, entablar un verdadero diálogo colaborativo sobre cuestiones de mutuo interés, posibilitando que las estructuras de aquellos puedan ofrecer servicios a estas entidades, facilitando a las mismas su acceso a las organizaciones profesionales, así como la sindicación de sus trabajadores.

Una labor de fomento que podrán asumir, igualmente, las administraciones públicas, pues la colaboración entre los distintos agentes sociales no solo es deseable, sino que sirve a un fin de interés general, en tanto coadyuva eficazmente al logro de un diálogo social inclusivo, que tenga en cuenta a todos los actores afectados por las políticas -interlocutores sociales y las organizaciones representativas de las entidades y los trabajadores de la ESS-.

Es, a la postre, esa interlocución entre sindicatos, asociaciones empresariales y entidades de la ESS que, en lo que ahora importa, se circunscribe a las cooperativas representadas por Konfekoop, entidad que cumple los requisitos establecidos por el artículo 156 de la LCE, la que

permitirá ordenar un diálogo social -entendido en los términos expuestos en el epígrafe anterior-, que resulte verdaderamente integrador.

4. EL ALVE

El ALVE opta por la consagración orgánica de la interlocución social, y lo hace al máximo nivel, tanto en el diseño y planificación de las políticas públicas de empleo, a través de la Mesa de Diálogo Social (artículos 71 y 72), como en su ejecución, singularmente a través de su participación en el consejo de administración de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, órgano superior de dirección y control del servicio de empleo (artículo 89.2).

Sin perjuicio del interés de fomentar la participación de agentes sociales diversos en procesos multipartitos, el ALVE no ha perdido de vista la misión principal del servicio público de empleo y su incidencia directa en el mercado de trabajo –trascendente, sin duda, para la totalidad de trabajadores/as y de empresarios/as-, que hace singularmente aconsejable circunscribir la participación activa de la interlocución social a las organizaciones representativas de tales intereses en su conjunto; concretamente, a las que ostenten la condición de más representativas, pues se garantiza de este modo el pleno respeto al diálogo social tripartito, a la par que se cumple sin ambages el requisito de la paridad desde requerimientos de igualdad en la identificación y selección de los agentes participantes, presupuestos, ambos, que derivan de la ratificación de Convenios OIT por España y que el legislador autonómico ha de asumir imperativamente, transponiendo sus mandatos.

Se trata, conforme exige la jurisprudencia constitucional, de un criterio objetivo, razonable y adecuado al objetivo perseguido, que hace posible la determinación cierta de la organización que en cada caso ostente esa representación, optándose exclusivamente, como ha quedado dicho, por el criterio que deriva de la mayor representatividad (artículos sexto, 2, y séptimo, 1, y la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical y Disposición adicional sexta del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre), que, además, se acomoda a las exigencias del principio de igualdad *ex* artículo 14 de la CE, singularmente relevante en la determinación de la participación de las distintas organizaciones cuando aquella está compelida por el mandato de paridad.

La institución de la representatividad proporciona legitimidad, desde parámetros democráticos y de transparencia, y eficacia a los procesos de interlocución de las administraciones públicas con las organizaciones de los agentes sociales y de identificación de las organizaciones legitimadas en los órganos de participación.

Permite asegurar que los titulares de los derechos de participación institucional son los representantes -en este caso empresariales, que son los que nos ocupan- más capacitados y cualificados, por ostentar la mayor capacidad de representación de sus intereses. Es un criterio de ordenación jurídica pleno de razonabilidad.



Ofrece, además, una solución viable de entre las posibles en orden a garantizar la eficacia de las políticas de empleo, que exigen, a decir de la OIT¹⁷, que en el mercado de trabajo exista una interacción directa y constante entre los servicios públicos, de una parte, y los empleadores/as y solicitantes de empleo, de otra.

Es fiel el ALVE al reconocimiento de la singular posición jurídica que el ordenamiento reconoce a las organizaciones más representativas, que se traduce en determinados derechos de actividad y de participación institucional, frente a otras organizaciones que no la ostentan.

Como señala el Consejo Económico y Social (CES)¹⁸ *“La participación a través de actores cualificados y de representatividad contrastada como son los interlocutores sociales, con una prolongada experiencia de diálogo y concertación en fases históricas complejas, ha sido y sigue siendo, pues, un componente esencial de la gobernanza democrática que es necesario preservar y potenciar. (...)”*

Debe subrayarse, por tanto, que la existencia de un tejido organizativo más amplio y complejo, así como mayores demandas de participación por otros actores no pueden servir para debilitar los instrumentos y los cauces por los que ha discurrido durante décadas la participación de los interlocutores sociales en la configuración de políticas públicas.”

En sus conclusiones advierte igualmente el órgano consultivo, entre otras cuestiones, que *“El diálogo social bipartito, entre organizaciones sindicales y empresariales representativas, y tripartito, con implicación de los gobiernos, supone un nivel especialmente cualificado de concreción de la democracia participativa y es un instrumento clave para una buena gobernanza democrática. Esto se ha demostrado tanto en el ámbito comunitario europeo, en el que el diálogo social se había configurado como uno de los ejes en la construcción europea, como en numerosos países en los que incluso ha contribuido decisivamente a la estabilidad política y económica, y en todo caso a propiciar un crecimiento económico con cohesión social.”*

Ello no obsta al fomento de procesos colaborativos, como los referidos en el epígrafe 3, e incluso otros que lleguen a institucionalizar organizativamente la intervención, que podrían reflejarse oportunamente en el anteproyecto en orden a posibilitar la consulta a organizaciones representativas de intereses socioeconómicos diversos, también presentes en la ejecución de políticas públicas de empleo, aunque con una intensidad no tan decidida en la configuración del mercado de trabajo.

A tal fin, será preciso que los criterios de selección sean objetivos y que gocen del debido soporte jurídico, en aras de garantizar la debida representatividad, de forma que se garantice que la organización/es que resulte/n seleccionada/s son portadoras legítimas de intereses colectivos.

¹⁷ Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª reunión, 2004.

¹⁸ “Los agentes sociales y la gobernanza democrática: el papel de los interlocutores sociales en la consolidación de la democracia política y el desarrollo de la democracia participativa”. Documentos 1/2016. Consejo Económico y Social España.

En este punto, seguimos la distinción del propio CES, diferenciando consulta y participación, reservando esta última a la intervención de las organizaciones en el proceso de determinación de la voluntad del órgano de que se trate que, como ha quedado dicho, en el ámbito de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo queda circunscrita a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, en tanto actores necesarios del diálogo social, por las razones ampliamente expuestas.

La consulta, según el ámbito de la política de que se trate, podrá requerir la intervención de organizaciones que disponen de conocimientos especializados y admitirá su articulación a través de fórmulas variadas, incluso a través de un asesoramiento experto al órgano de dirección y control del servicio de empleo.

El planteamiento expuesto no elude los dictados de la LCE sino que, muy al contrario, cohonesta con sus prescripciones.

La asunción por parte de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Euskadi de la promoción, estímulo y desarrollo de las entidades cooperativas y sus estructuras de integración empresarial y representativa, como función de interés social, y su reconocimiento como agente social específico para la interlocución representativa del conjunto del cooperativismo vasco a la entidad que cumpla unos requerimientos cuantitativos de afiliación o de personas socias de las cooperativas afiliadas (artículo 156 de la LCE), sí demanda su intervención en cuestiones con incidencia en el cooperativismo o en las que este pueda efectuar una contribución cualitativa, lo cual en modo alguno puede considerarse sinónimo de participación orgánica en órganos de dirección y control.

Es fácil advertir que el planteamiento como agente social específico del cooperativismo que emana del artículo 156 de la LCE es significativamente más restringido que el que deriva de la condición que ostentan las organizaciones empresariales y los sindicatos más representativos, que tienen reconocido un estatus de participación institucional que deriva de la legitimidad que otorga, justamente, la mayor representatividad. Es esta la que permite presumir la atención a los intereses generales de todos los trabajadores y trabajadoras y del empresariado, lo que *a priori* incluye el de las empresas cooperativas, un plus frente a la que ostenta la entidad portadora de la representación de un interés específico.

Hasta tal punto es así que cuando el citado precepto reconoce la condición de agente social para la interlocución representativa del conjunto del cooperativismo vasco -que en la actualidad ostenta sin género de duda Konfekoop-, lo hace sin perjuicio de las reglas de representatividad empresarial, que operarán cuando sea menester, y sobre las que el legislador autonómico poco podrá decir. Pues, asumida la procedencia de la representación de los agentes sociales, no hay posibilidad de eludir la regla de la mayor representatividad¹⁹, que se impone ex artículo 149.1.7ª CE en lo que a los servicios de empleo se refiere.

¹⁹ Nos remitimos en este punto a lo expuesto en el epígrafe 1.

Es decir, de la LCE no deriva mandato alguno de compatibilidad de la representación del cooperativismo y de las organizaciones empresariales, como tampoco de aglutinación distintiva de una representación en el marco de la otra. La funcionalidad de cada representación operará, conforme al artículo 156 de la LCE, allí donde lo demanden los intereses que hayan de protegerse o tenerse en cuenta. Aunque la previsión del artículo 156 de la LCE no obste, como es lógico, a la consecución de acuerdos en el ámbito de relaciones entre entidades asociativas.

Por su parte, el artículo 157 de la LCE impone a los poderes públicos la promoción del estudio y difusión de los principios y valores propios del cooperativismo, el apoyo a entornos sociales y económicos que fomenten el desarrollo de actividades económicas a través de cooperativas y, además, y entre otras acciones específicas, asegurar la representatividad institucional del movimiento cooperativo vasco, propiciando la presencia e interlocución del cooperativismo en los diversos ámbitos de consulta y decisión y organismos de representación institucional correspondientes y su progresiva consolidación normativa.

En todo caso y por mandato del precepto referido, aquella representatividad habrá de serlo en los términos previstos en los artículos 156 y 163.2 de la LCE; esto es, como ha quedado dicho, lo será sin perjuicio de la que corresponda en virtud de las reglas vigentes sobre representatividad empresarial, sobre la que no cabrá incidir.

La representatividad podrá articularse conforme dicta el artículo 163.2 de la LCE a través de la entidad que cumpla los requisitos para el reconocimiento como interlocutora representativa del conjunto del cooperativismo vasco –Konfekoop, en la actualidad-, por medio de la participación del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, entidad pública de carácter consultivo y asesor de las administraciones públicas vascas para todos los temas que afecten al cooperativismo o, finalmente, promoviendo el movimiento asociativo de las cooperativas en orden a su fortalecimiento y evitación de la atomización.

En definitiva, y por lo que respecta al ALVE, participación institucional de la entidad representativa del conjunto del cooperativismo vasco, sí, pues ninguna duda cabe de que la economía social en general, y el cooperativismo en particular, es un actor económico y social de enorme relevancia en nuestra sociedad, aunque aquella haya de procurarse sin alterar las reglas de la representatividad empresarial que derivan de la legislación estatal.

Es cierto que, hasta el momento, el ALVE no contiene previsión alguna al respecto de la efectividad del artículo 157 de la LCE, y no por haberla obviado, sino porque desde el Departamento de Trabajo y Empleo se ha promovido el diálogo entre la entidad que asume la interlocución representativa del conjunto del cooperativismo vasco –Konfekoop- y la organización empresarial de carácter intersectorial más representativa de Euskadi –Confebask- en orden a la consecución de un acuerdo que permita ofrecer voz al cooperativismo en el seno de la representación empresarial, en el entendimiento de que el mismo redundaría en beneficio de la dirección y gestión de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

Porque el Departamento de Trabajo y Empleo es consciente de la relevancia que en Euskadi ha adquirido la economía social y, singularmente, el cooperativismo.

Así, en 2020²⁰ –último ejercicio del que se cuenta con datos estadísticos oficiales-, fueron 60.401 los empleos vinculados a la economía social en Euskadi, frente al total de 929.200 de población ocupada (las cooperativas concentraron cerca del 89% del empleo de la economía social). Por su parte, el peso relativo de la economía social en el conjunto de la economía de la Comunidad Autónoma de Euskadi ascendió en el mismo de ejercicio al 6,5%.

Estos datos ilustran la relevancia cuantitativa de la economía social, singularmente del cooperativismo, y de los altos principios y valores que las entidades que la integran defienden y expanden a través de su actividad económica, muestra de su cualitativa significación. Sin embargo, la heterogeneidad que caracteriza la economía social y de sus intereses, impide ofrecer una solución idónea que garantice la representatividad única.

Por ello, entendemos que los cauces de participación de la economía social habrán de ser los que se hallen instaurados en cada momento, no siendo objeto del ALVE su determinación.

No obstante, habida cuenta de la relevancia del cooperativismo, y del mandato previsto en el artículo 157 de la LCE, resulta procedente ahondar en posibles soluciones que promuevan las posibilidades de participación en la ejecución de políticas públicas de empleo:

a) Procurar la colaboración de la organización empresarial más representativa (Confebask) y de la entidad que asume la interlocución representativa del conjunto del cooperativismo vasco (Konfekoop), en orden a lograr un diálogo social inclusivo que tenga en cuenta la variedad de intereses empresariales.

Esta sería, sin lugar a dudas, la opción óptima.

b) Promover la consulta de Konfekoop en los asuntos que afecten al cooperativismo, en los términos que establezcan los estatutos de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, aunque presenta la dificultad de su identificación singular, que difícilmente resultará plenamente satisfactoria, habida cuenta de la interrelación múltiple de la actividad de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo con cuestiones que directa o indirectamente pueden ser de interés de la economía social en general, y del cooperativismo en particular, cuando no las que derivan del principio de eficacia, pues ralentizaría la adopción de acuerdos del órgano de dirección.

III. RESPUESTA A LAS CONSIDERACIONES DEL INFORME DEL CSCE

Con base en los presupuestos que se han expuesto con profusión en el apartado II, procede dar respuesta a las tres propuestas que se incorporan al informe del CSCE:

²⁰ Datos extraídos de “Estadística de la Economía Social 2020 y Avance 2021”, publicado en: <https://www.euskadi.eus/documentacion/2022/informe-de-la-estadistica-de-la-economia-social-vasca-2020/web01-s2lanju/es/>

1. Necesidad de citar al cooperativismo vasco como una referencia en la creación de empleo, su mantenimiento y calidad, así como su contribución a la riqueza del país y a la generación de una sociedad más democrática y justa.

No se acepta.

La exposición de motivos no singulariza tipología de empresas, ni su contribución a la creación de empleo digno. Tal proceder resultaría disonante y no coadyuvaría a la consecución de la finalidad de la norma.

No obstante, se ha considerado oportuno incidir en las cuestiones que plantea el CSCS, primero, reconociendo que el paradigma del empleo digno incide en el logro de una sociedad más democrática y justa.

A tal fin, el apartado IV de la exposición de motivos incluye esta referencia del modo que sigue

En este marco, la ley sienta las bases para la puesta en marcha de una recuperación justa y generadora de empleo.

Primero, apuntalando el paradigma del trabajo digno, **que ha de coadyuvar a la consecución de una sociedad más democrática y justa.**

Segundo, introduciendo un último párrafo en el apartado IV del siguiente tenor literal:

La ley se dirige a la consecución de un desarrollo sostenible, al logro de la justicia social, del trabajo digno, del empleo productivo y de mejores niveles de vida para todos. La interacción entre las necesidades del mercado y su satisfacción debe desarrollarse sin obviar estos objetivos.

2. Necesaria representación institucional del cooperativismo como un agente social del País Vasco de conformidad con la Ley de cooperativas de Euskadi (artículo 156.1, segundo párrafo). A ese respecto, entiende que Konfekoop deberá estar presente donde se definan y gestionen las políticas públicas de empleo.

No se acepta.

La consideración de esta propuesta se realiza conjuntamente con la siguiente, ofreciendo una solución unitaria, que pasa por la promoción del acuerdo entre asociaciones.

3. Incorporación al artículo 80.2 del anteproyecto (actual artículo 89.2) de un apartado segundo con el siguiente tenor literal: “En todo caso, la representación empresarial incluirá la participación de las entidades del movimiento cooperativo vasco que legalmente tenga atribuida su representación.”.



No se acepta en sus términos, si bien se contempla la modificación de los artículos 89 y 90, que quedarían redactados como sigue:

Artículo 89.- Órganos de gobierno

1. Son órganos de gobierno de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo el consejo de administración y la dirección general.

2. El consejo de administración es el órgano superior de dirección y control del ente, a quien corresponde la elaboración de la propuesta de contrato-programa y la aprobación del anteproyecto de presupuesto.

Actúa bajo la presidencia de la persona titular del departamento del Gobierno Vasco competente en materia de empleo, que tendrá voto de calidad.

3. La dirección general asume la dirección ordinaria del ente. Será nombrada por el Gobierno Vasco a propuesta del consejo de administración y ostentará el rango de alto cargo.

Artículo 90.- Composición del consejo de administración

1. La composición del consejo de administración garantizará la participación tripartita y paritaria de las organizaciones sindicales y de las organizaciones empresariales de carácter intersectorial más representativas de Euskadi.

2. En relación con la representación de la administración, será mayoritaria la que corresponde al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de empleo

3. Se promoverá la adopción de acuerdos de colaboración entre las organizaciones sindicales, las organizaciones empresariales de carácter intersectorial más representativas de Euskadi y la entidad que asume la interlocución representativa del conjunto del cooperativismo vasco en orden a procurar su participación en el seno del consejo de administración.

En todo caso, se garantizarán las condiciones de participación previstas en el párrafo 1.

4. El consejo de administración podrá contar con la asistencia de personas expertas en cualquiera de las áreas competenciales de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, que participarán en las reuniones y debates del consejo en los términos previstos en los estatutos.

5.5.4 Consejo Económico y Social Vasco

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 26 de octubre de 2022 ha tenido entrada el informe del Consejo Económico y Social Vasco (en adelante, CES) en relación con el anteproyecto de ley vasca de empleo (en adelante, ALVE), dictado al amparo de lo dispuesto en el artículo 3.1 de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco.

El mismo se divide en cinco apartados. Los dos primeros, meramente descriptivos, se dedican a la introducción del informe y al contenido del anteproyecto; en el apartado III, el CES hace

unas consideraciones generales, dedicando el apartado IV a la realización de consideraciones específicas al texto y, finalmente, en el apartado V se expone la conclusión del órgano consultivo, que se expresa en estos términos:

“El CES Vasco considera adecuada la tramitación del “Anteproyecto Vasca de Empleo”, con las consideraciones que este órgano consultivo ha realizado, y valora positivamente su contribución a la ordenación y racionalización del Sistema Vasco de Empleo en su conjunto.

Se destaca particularmente que la concertación y el diálogo social se configuren como pilares fundamentales en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

Asimismo, valoramos que la nueva ley fomente la corresponsabilidad de las administraciones públicas, las empresas y la persona usuaria, que pasa de ser objeto a ser sujeto activo de las políticas públicas.”.

Como viene sosteniendo la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (por todos, dictamen 199/2014), *“Cuando el producto elaborado va a ser una ley, el camino seguido por el ejecutivo en su elaboración debe estudiarse, no para evitar defectos que puedan afectar a su validez, sino como otra manera útil de afianzar el traslado al Parlamento de una regulación racional —fruto de una decisión meditada— y razonable —en sintonía con las pautas axiológicas de nuestro ordenamiento (...)”* y, tratándose del informe del ente consultivo que hace efectiva la participación de los distintos intereses económicos y sociales en la política económica y social del País Vasco, los comentarios, análisis y objeciones formuladas deben ser objeto de detenido análisis y ponderación, a fin de que la iniciativa cuente con el refuerzo que ofrece cualquier decisión meditada y, en lo posible, con una mayor garantía de acierto en la regulación propuesta.

De igual modo al que se ha seguido a lo largo de procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión (en adelante, ALSVGII), las consideraciones que se realizarán a continuación guardan relación exclusivamente con aquellos pasajes del dictamen en el que el CES plantea alguna objeción a la parte expositiva, al articulado o a la parte final de la iniciativa propuesta o en los que se efectúan sugerencias o se manifiestan simples prevenciones, evitando la mención de aquellos comentarios del dictamen que avalan las soluciones normativas que propone el anteproyecto.

En definitiva, se trata de exponer, de modo sucinto, la incidencia que el repetido dictamen ha tenido en el texto del anteproyecto tras la oportuna valoración del mismo, a cuyo efecto se examinarán individualmente cada uno de los comentarios que planteen objeciones, prevenciones o sugerencias.

II. VALORACIÓN DEL INFORME

A. En relación con las consideraciones generales

1. Gobernanza

a) Mesa de Diálogo Social

El CES valora positivamente la regulación contenida en el articulado del ALVE en relación con la Mesa de Diálogo Social esta circunstancia, si bien entiende que debe avanzarse en la actualización del Decreto 3/2019, de 15 de enero, de creación de la Mesa de Diálogo Social en la Comunidad Autónoma del País Vasco, *“de modo que el papel que se otorga a los agentes sociales quede más y mejor clarificado y desarrollado”*.

No se acepta.

En verdad, se trata de una valoración que no incide en la procedencia de la regulación propuesta, sino que se proyecta a futuro, bien que sin proponer con claridad un concreto mandato que parece diferirse a desarrollo reglamentario, pero, como se dice, sin ejes expresados con la necesaria concreción, lo que impide un análisis debidamente contextualizado a partir de premisas y propuestas concretas.

En cualquier caso, hay que hacer notar lo dispuesto en el artículo 72.2 del ALVE, que prevé el desarrollo reglamentario dirigido a ordenar la intervención de la Mesa de Diálogo Social en cada una de las fases de elaboración de las directrices estratégicas de las políticas públicas de empleo en la Comunidad Autónoma de Euskadi, de la Estrategia Vasca de Empleo y del Plan trienal de empleo de Euskadi.

b) Marco competencial

El CES considera que el ALVE reconoce a las diputaciones forales y a los municipios un elenco competencial nada desdeñable, si bien entiende que el principio de subsidiariedad, si es llevado al extremo, puede cargar de competencias a unos ayuntamientos que, en ocasiones, no pueden desarrollar políticas de empleo local.

Además, la economía vasca se basa no sólo en el desarrollo local, refiriéndose el CES a los ámbitos industrial, formativo-educativo, etcétera.

Considera, además, que, sin querer quitar importancia a la dimensión local de las políticas públicas de empleo, las instituciones locales no son siempre las más activas en políticas activas de empleo, y que no todo el empleo tiene una dimensión local.

No se acepta.

El tenor de la valoración del CES es análogo al formulado por Confebask en su escrito de 15 de julio de 2022.

En la valoración que el departamento promotor de la iniciativa hizo de tal alegación, ya alertó de lo apodíctico de afirmar que el *principio de subsidiariedad, si es llevado al extremo, puede cargar de competencias a unos ayuntamientos que, en ocasiones, no pueden desarrollar políticas de empleo local*. Bien podría sostenerse la contraria, pero, como allí se dijo, no se trata de comparar tesis, sino de justificar las afirmaciones vertidas. La preocupación de Confebask, y

ahora del CES, es meramente preventiva y, en todo caso tal y como se formula, desprovista de una mínima explicación que permita calibrar su solvencia.

Como entonces se afirmó, resulta llamativa tal prevención a la vista de las realizadas por EUDEL y por GARAPEN al anteproyecto de ley, que podrán consultarse oportunamente en el Portal de la normativa vasca –Legegunea- <https://www.legegunea.euskadi.eus/documentacion-relevancia-juridica/ley-del-sistema-vasco-empleo/webleg00-confich/es/>, que no expresan esa desafección e incapacidad para desarrollar políticas de empleo local. Es más, el informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, lejos de cuestionar la viabilidad de las previsiones del ALVE, reivindica el reconocimiento a los municipios de *“un margen competencial que pueda hacer real la posibilidad de configurar políticas propias y diferenciadas que excedan de la estricta prestación de servicios (artículo 9 LILE).”* A la par que objeta la distinción entre municipios de más de 10.000 habitantes y los de menos, a efectos, justamente, de planificación por no encontrar acomodo, siempre a su juicio en los términos del artículo 17.1.25 de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi. Esto es, pone en solfa la apreciación preventiva del CES.

En definitiva, la objeción del CES en torno a una posible incapacidad de algunos ayuntamientos para desarrollar políticas de empleo, no se compadece con las prescripciones de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi, ni –tampoco- con lo dispuesto en el ALVE, tanto porque sus previsiones se hallan debidamente dimensionadas, como porque tal apreciación elude la transversalidad de la política de empleo y su incidencia sustantiva en otras competencias genuinamente locales, como el desarrollo local, económico y social, los servicios sociales, etc.

El cuestionamiento que hace el CES, preventivo debe insistirse, exigiría la articulación de un modelo diferenciado al que resulta del ALVE, que habría de justificarse, precisamente, en los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Como se ha dicho, las obligaciones que derivan del ALVE para los municipios están debidamente dimensionadas. Se impone la obligación de aprobación de planes de empleo y desarrollo local a un universo concreto de municipios, quedando el resto facultados para su aprobación, e imponiendo a estos, el deber de programar acciones para estimular la actividad económica y la generación de empleo, con un considerable menor costo en términos financieros y de recursos necesarios para su realización.

Interesa, en este punto, hacerse eco de la memoria justificativa que acompaña al anteproyecto –reproducida en la valoración del informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi-, que avala la razonabilidad de las disposiciones contenidas en los artículos 75 a 77 del ALVE.

“La misma exposición de motivos justifica la obligatoriedad de la planificación para los municipios de más de 10.000 habitantes en que dicho parámetro permite presumir, además de un significativo volumen de población activa, un desarrollo socioeconómico relevante. Y, añadimos, una incidencia igualmente notoria en el conjunto de la política de empleo de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Se trata de una decisión de política legislativa que se justifica por la relevancia de estos municipios y entidades locales en relación con los datos de población de la Comunidad Autónoma de Euskadi, los de ocupación y los de desempleo.

Los municipios de este tamaño poblacional representan casi el 75% de la población total de Euskadi, el 74% sobre el total de personas ocupadas y el 78,4% del paro total registrado.

Con estos datos, 3 de cada 4 personas viven y trabajan en estos municipios y 3 de cada 4 personas en desempleo residen en ellos; por tanto, mayoritariamente las necesidades de servicios y las demandas de empresas, personas desempleadas y ocupadas se encuentran en este ámbito.

Si a estas cifras por municipio añadimos las de las “cuadrillas y mancomunidades” vascas que suman más de 10.000 habitantes, descontando los ya contabilizados, los porcentajes de los tres indicadores señalados aumentan de forma significativa.

Además, atendiendo al número de establecimientos con actividad económica (CNAE-2009²¹), del total existente en la Comunidad Autónoma de Euskadi (169.897 establecimientos), los municipios de más de 10.000 habitantes, a 1 de enero de 2021 integraban 124.039 establecimientos.

Esto es, 34 municipios²² (sin contar entidades locales de base asociativa que en su conjunto integren más de 10.000 habitantes) aglutinan más del 73% de establecimientos con actividad económica de toda la Comunidad Autónoma, lo que avala la razonabilidad de la selección de municipios que propone el anteproyecto. Hay que tener en cuenta que los planes de empleo y desarrollo local se dirigen a estimular y transformar, en su caso, la actividad económica y social con el objetivo de generar crecimiento y empleo. Es obvio que tal funcionalidad cobra sentido allí donde existe un sustrato de actividad económica apreciable.

De este modo, se pone de manifiesto la correlación entre el indicador de población y el indicador de actividad del territorio, que hace la selección propuesta particularmente idónea y la regulación respetuosa con el principio de proporcionalidad.”.

Por lo demás, tiene razón el CES cuando afirma que la economía vasca se basa no sólo en el desarrollo local, poniendo como ejemplos los ámbitos industrial, formativo-educativo, etc., de manera que no todo el empleo tiene dimensión local.

En opinión del departamento promotor de la iniciativa, el ALVE tiene la virtualidad de ordenar la/s política/s vasca de empleo en el ámbito institucional, pero también desde una perspectiva intersectorial. Y es, precisamente, esta visión integral del empleo la que justifica previsiones

²¹ Datos obtenidos a partir del banco de datos del EUSTAT -Establecimientos en la C.A. de Euskadi por municipio y CNAE-2009- https://es.eustat.eus/bankupx/pxweb/es/DB/-/PX_200163_cdირაე_est04b.px/

²² Se unifican los datos a 1 de enero de 2021 por ser la fecha en que todos los parámetros utilizados en el análisis están disponibles.

organizativas, como la constitución del Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo (CVPP) y su composición –interinstitucional e intersectorial-.

Es un error entender que el ALVE parte del presupuesto de que las instituciones locales son siempre las más activas en políticas activas de empleo o que el empleo ha de tener necesariamente una dimensión local. No es esa la conclusión que cabe extraer de los artículos 59 a 61 y 71 a 77 del ALVE, lo que no obsta a la procedencia de tener en cuenta la dimensión local del empleo, pues su existencia queda fuera de toda duda.

Resuelta incuestionable el vínculo existente entre las posibilidades de generación de empleo y las actividades que se desarrollan en el territorio, de modo que este termina siendo factor de desarrollo que habrá de coordinarse, eso sí, con la Estrategia Vasca de Empleo.

2. Formación como política activa de empleo

A juicio del CES, la formación se constituye en una de las políticas activas clave para el acceso al empleo, su mantenimiento y el desarrollo profesional de las personas trabajadoras, así como para la competitividad de las empresas. Considera que no queda convenientemente reflejada o, en la medida en que no se habla claramente de la formación profesional para el empleo.

Entiende el CES que la formación de las personas trabajadoras tiene que aparecer en una Ley Vasca de Empleo, independientemente de quien la subvencione, la gestione, la imparta o la reciba, puesto que es fundamental para el empleo. Y, dado que la formación de las empresas y las personas trabajadoras (ocupadas, desempleadas, directivas, etc.) de la CAPV tiene una importancia capital para el empleo, recomiendan la utilización de la expresión “formación para el trabajo”, sin otras denominaciones que hagan recordar los problemas de competencias entre unas y otras instituciones.

Considera el CES que el Servicio Vasco de Empleo debe garantizar una oferta de formación estable, considerando las necesidades de las personas y de las empresas y los escenarios de evolución del tejido productivo a corto, medio y largo plazo y que la distribución de competencias de ordenación y regulación de las ofertas formativas y su financiación entre distintas administraciones no puede ser obstáculo para la realización de itinerarios formativos de acuerdo a las opciones y necesidades de las personas trabajadoras y de las empresas.

Se acepta.

El departamento promotor de la iniciativa entiende, con el CES, que la expresión “formación para el trabajo” responde con mayor fidelidad al objetivo de mejorar la empleabilidad de las personas, adaptada a sus necesidades, pero también a las que presenta el tejido productivo.

Por ello, se sustituye formación “en el trabajo” por “formación para el trabajo”.

El resto de consideraciones del CES tiene adecuado reflejo en los artículos 29 y 46.1.b) y 2 del ALVE, para cuya formulación se ha partido de los mismos presupuestos que invoca ahora el órgano consultivo.

3. Lanbide–Servicio Vasco de Empleo

- Tras valorar positivamente la búsqueda de mayor flexibilidad, dinamismo y especialización que materializa el ALVE, el CES alerta de que la eficiencia y la agilidad en la gestión no están solo vinculadas a la forma jurídica del ente público, sino también, y de forma muy relevante, a aspectos como la dotación suficiente de medios que garantice la correcta prestación del servicio.

Por su parte, manteniendo la RGI como una competencia de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, el CES reitera la de equilibrar los recursos reales, humanos y materiales, disponibles con la carga competencial. Sobre todo, teniendo en cuenta que este organismo, a juicio del órgano consultivo, debería extender también su competencia natural a la gestión de las denominadas políticas pasivas (prestaciones y subsidios de desempleo).

De lo expuesto no deriva, propiamente, una objeción.

En todo caso, sí interesa resaltar que la suficiencia de medios para la puesta en marcha de los mandatos que derivan del ALVE ha sido objeto de análisis en la memoria económica que se adjunta a la orden de aprobación y que puede consultarse en el Portal de la normativa vasca – Legegunea- <https://www.legegunea.euskadi.eus/documentacion-relevancia-juridica/ley-del-sistema-vasco-empleo/webleg00-contfich/es/> y en el plan de actuación inicial sobre la transformación de Lanbide – Servicio Vasco de Empleo de organismo autónomo a ente público de derecho privado del sector público vasco, elaborado al amparo de lo dispuesto en el artículo 43.3 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, a los que nos remitimos a fin de evitar reiteraciones innecesarias.

- Asimismo, el CES entiende que, independientemente de la forma jurídica adoptada, la ley debe consolidar el modelo tripartito del ente y la actual estructura y composición de su consejo de administración.

No hay objeción al respecto, en tanto el ALVE consolida el modelo de composición tripartita y paritaria del consejo de administración; un modelo que se justifica profusamente en la valoración del informe del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi (CSCE), que el CES no ha podido conocer, habida cuenta de que aquel informe preceptivo se remitió al departamento promotor de la iniciativa con fecha 21 de octubre de 2022, y la valoración del mismo data del día 26 del mismo mes, coincidente con la fecha del dictamen del CES. En cualquier caso, los argumentos que en aquella valoración se deslizan son objeto de publicidad activa junto con el 3er borrador del ALVE y con las valoraciones de los últimos dictámenes recibidos –del CES y del Consejo de Relaciones Laborales- en el citado Portal de la normativa vasca.

- El CES apunta que algunas figuras que se regulan en esta norma pueden llevar a que las funciones del Servicio Vasco de Empleo se desdibujen. Concretamente, se refiere a dos:



a) Creación del Órgano de evaluación, investigación e innovación de políticas de empleo e inclusión (art. 85), que, siempre según el CES, no acaba de verse claro dónde se sitúa, de quién depende y a quién da servicio, y que lleva a cuestionarse por una posible pérdida de funciones de evaluación que actualmente se sitúan en Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

No se acepta.

Se trata de la misma objeción que opuso en su momento Confebask, por lo que, por una simple razón de coherencia, y habida cuenta de que no se aportan argumentos añadidos que deban ser objeto de singular análisis, debe ofrecerse idéntica respuesta a la que allí se ofreció.

“El órgano de evaluación, investigación e innovación de políticas de empleo e inclusión se crea por el ahora proyecto de ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión. Esta ley amplía su ámbito material de conocimiento.

El citado órgano no forma parte de la gobernanza del sistema vasco de empleo. Se sitúa al margen del mismo, dada, además, su proclamada independencia.

En absoluto Lanbide-Servicio Vasco de Empleo perderá funciones evaluadoras de aquellos servicios, programas, acciones que implemente. Pero una cosa es la evaluación interna de la propia gestión, y otra la evaluación externa de las políticas públicas de empleo, que se atribuye ex novo a aquel órgano de evaluación.”

En cualquier caso, las preguntas que formula el CES encuentran respuesta expresa en la Disposición final primera del ALVE. Así, el Órgano de evaluación, investigación e innovación de las políticas de empleo y de inclusión se crea como órgano unipersonal independiente, sin que el mismo se integre en la estructura jerárquica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, si bien quedará adscrito al departamento competente en materia de inclusión.

El órgano de evaluación sirve, como es obvio, a la transparencia en la toma de decisiones y a la rendición de cuentas. Una evaluación sistemática y sistematizada de las políticas públicas, más de la relevancia de las políticas de inclusión de las que la de empleo es una especie, mejorará la acción del ejecutivo, tanto en la planificación como en la propia configuración y prestación de los servicios, aspecto este último que incumbe a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

b) Aunque la ley otorga un papel vertebral y de liderazgo a Lanbide, el CES considera que la descentralización de la prestación de determinados servicios de empleo, que prevé, puede llevar a que Lanbide pierda funciones, en este caso en favor del Consejo Vasco de políticas públicas de empleo. Además, el artículo 4 habla de la importancia de la dimensión local en el diseño y gestión de las políticas públicas de empleo, lo cual podría estar sustrayendo competencias y aspectos que le son propios al Servicio Público de Empleo.

Y, en este sentido, si se han de explicitar en esta ley las funciones y el modelo de gobernanza de Lanbide (arts. 86 y siguientes), se deberían mantener lo más fielmente posible sus actuales

Estatutos, ya que fueron objeto, en su momento, de concertación por parte de los agentes sociales.

No se acepta.

Realmente estamos ante una objeción meramente preventiva, que más parece producto de una apreciación apriorística que de un verdadero análisis. En verdad, la descentralización que plantea el ALVE lo es, a lo sumo, de la prestación de algunos servicios de la cartera de la Red Vasca de Empleo, de carácter estrictamente auxiliar y complementario. Pero, en modo alguno, de la función de planificación y diseño estratégico de las políticas públicas de empleo, como parece entender el CES, cuya aprobación se sitúa exclusivamente en el Gobierno Vasco. Ello, sin perjuicio, de las funciones que se atribuyen al Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo, como órgano de participación y cooperación de las administraciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de empleo, en la bien entendida opción de política legislativa –por lo demás, profusamente justificada en la exposición de motivos–, que en absoluto plasma una suerte de descentralización funcional en detrimento de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, como interpreta el CES.

No hay descentralización alguna en el diseño de las directrices y planificación estratégica de la política de empleo, que se sitúa en el Gobierno, como se dice. Y es de lógica que su aprobación corresponda a dicha instancia, pues cohonesta con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, que define al Gobierno como el órgano colegiado que, bajo la dirección del Lehendakari, establece los objetivos políticos generales y dirige la Administración del País Vasco.

Por lo demás, Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, como integrante del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, ya sea como organismo autónomo, ya como ente público de derecho privado -tal y como prevé el ALVE-, tiene un fundamento estrictamente instrumental para la prestación de servicios empleo y para la gestión de prestaciones económicas vinculadas a la inclusión prestación; un ámbito que se aleja del ejercicio de funciones de planificación o programación y, obviamente, del ejercicio de la potestad reglamentaria.

Las políticas públicas de empleo, tal y como se conciben en el ALVE, exceden del quehacer de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, y su definición no puede corresponder al ente instrumental, sino a quien establece los objetivos políticos generales.

Tampoco existe descentralización en el ejercicio de funciones de coordinación, que el artículo 68 atribuye al Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo, pues las mismas encuentran razón de ser en la intervención de los distintos niveles institucionales en materia de empleo a través de la facultad de planificación y programación; resulta lógica consecuencia del acervo competencial que deriva de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi y de la Ley de Bases de Régimen Local, como la exposición de motivos se encarga de justificar, y que no supone menoscabo alguno para el elenco funcional que corresponde a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

Finalmente, la Red Vasca de Empleo, que sí se concibe como una forma de colaboración estrictamente prestacional, sirve al principio de proximidad a la ciudadanía y al principio de subsidiariedad. Los servicios, de prestación voluntaria, que podrán asumir las diputaciones y los municipios tiene carácter claramente complementario, y garantizarán una prestación desde parámetros de racionalidad, sumando medios de las distintas administraciones concernidas en beneficio de sus ciudadanos y ciudadanas.

En todo caso, el deseo expresado por el CES de que se mantengan, en lo posible, los actuales estatutos en tanto producto de la concertación, resulta ajeno al análisis ALVE del que, dicho sea de paso, no se deduce la conclusión contraria, aunque tampoco impedirá la introducción de modificaciones que, igualmente, podrán ir avaladas por la concertación social.

4. Otros aspectos generales

- Los contratos abiertos. No se efectúa valoración alguna, en tanto el informe del CES no plantea propuesta, sugerencia, ni objeción alguna.

- Idéntica consideración merece el comentario referido a la participación de la persona usuaria.

- La Red Vasca de Empleo. Se crea, en el artículo 18, la Red Vasca de Empleo, pero no se dice con qué finalidad, y echamos en falta, de igual modo, una definición o la enumeración de sus fines.

No se acepta.

Al igual que ha ocurrido con otras consideraciones generales, el CES reproduce algunas observaciones realizadas por Confebask en el trámite de audiencia e información pública, razón por la que se ofrece la misma respuesta que la facilitada en su momento a la referida organización empresarial: *“En cuanto a finalidad y definición, cabe señalar que aquella es, simple y llanamente, la cooperación en orden a la gestión de la cartera de servicios de empleo, de los programas complementarios para la mejora de la empleabilidad y ocupabilidad, y cualesquiera acciones en materia de empleo que acuerden sus integrantes. La definición es intrínseca a cuanto acaba de decirse y así aparece establecida en el artículo 18.”*

Cooperación como finalidad de la Red Vasca de Empleo, a la que ha de sumarse la colaboración entre sus integrantes.

En efecto, la Red Vasca de Empleo es una forma de cooperación para la mejor gestión de los servicios de empleo y de los programas complementarios para la mejora de la empleabilidad y ocupabilidad, que concierne a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo y a aquellas instituciones o entidades que presten alguno de los servicios de la cartera, ya sea por cuenta propia, ya por cuenta de una entidad o institución que asuma competencias en la materia.

Responde, por lo tanto, al fin principal de la cooperación, cual es el ejercicio de las competencias (en este caso la facultad de gestionar el servicio) que mejor sirva al interés general. Así se explicita en la exposición de motivos, cuando identifica como fundamento de la

Red Vasca de Empleo que *“mira a la ciudadanía y a las empresas usuarias, desde el convencimiento de que la proximidad y la colaboración interinstitucional coadyuvarán eficazmente a mejorar las tasas de empleo y de formación, (...). Se trata, a la postre, de garantizar el protagonismo de cada nivel institucional, posibilitando una relativa descentralización en la prestación de determinados servicios de empleo, otorgando un papel vertebral y de liderazgo a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo. (...). la creación de la Red Vasca de Empleo, que descansa sobre tres ejes esenciales que justifican su existencia: interinstitucionalidad, especialización y proximidad a las personas y empresas usuarias en la prestación de los servicios de empleo. La existencia de la Red Vasca de Empleo ofrece un refuerzo importante de la capacidad para recualificar, orientar y ayudar a las personas que buscan empleo y a las empresas en la prestación de servicios a ellas destinados. (...).*

Los extractos transcritos justifican sobradamente el fundamento de la creación de la Red Vasca de Empleo, estando imbricados los fines en su propia definición, esto es, servir a la cooperación y colaboración para una mejor prestación de los servicios de la cartera de empleo (entendiendo estos en sentido amplio, esto es, como servicios en sentido estricto y como programas complementarios).

No hay necesidad de mayor explicitación, pues ya es suficientemente expresiva la exposición de motivos, dejando a la parte dispositiva de la ley la articulación organizativa y el establecimiento de las reglas de ordenación, como le es propio.

Pero la Red, como se ha dicho, no solo es un instrumento de cooperación, sino que también lo es de colaboración, uno de cuyos elementos distintivos es la facilitación a otras administraciones de la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias o que sea necesaria para que los ciudadanos puedan acceder de forma integral a la información relativa a una materia. Los instrumentos comunes de atención, información y prospección a que se refieren los artículos 40 y ss. son paradigma de un modelo avanzado de colaboración interadministrativa que garantizará la utilización de unos mismos instrumentos y herramientas que coadyuvarán a la mejor prestación del servicio, con independencia de quién sea la administración interviniente, y que permitirá a cada administración contar con la información relevante para la adecuada prestación del servicio, con independencia de su origen de la misma.

Por ello, se ha añadido a la definición de la Red Vasca de Empleo su condición de instrumento de colaboración, de manera que el artículo 18 ha quedado redactado como sigue:

Artículo 18.- Red Vasca de Empleo

Se crea la Red Vasca de Empleo como instrumento de cooperación y colaboración, carente de personalidad jurídica, integrado por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, por las diputaciones forales, municipios, entidades locales, entidades de sus respectivos sectores públicos y por aquellas entidades colaboradoras que gestionen la cartera de servicios a que se refiere el capítulo II de este título, los programas complementarios para la mejora de la empleabilidad y ocupabilidad, así como cualesquiera acciones en materia de empleo que acuerden sus integrantes, y cumplan lo dispuesto en el artículo siguiente.

En definitiva, el título III del ALVE sirve a lo dispuesto en el punto 3.4 del documento de bases para la ley vasca de empleo, que se adjunta como documento I a la memoria justificativa, aunque no sea el único instrumento para su consecución –“*La idea de empleo como ámbito transversal y de interacción de un amplio colectivo de agentes antes descritos, hace de la coordinación entre los mismos un reto a enfrentar tanto desde la gobernanza, como desde la coordinación y gestión de los servicios. En este último ámbito, el de la coordinación/gestión, emerge progresivamente el concepto de red como necesidad de recoger una situación de hecho; ajustarla, en su caso, en términos de optimización y sinergias; y legitimarla dotándole de mecanismos formales y un marco ordenado. Su operativización reclama cubrir distintos aspectos esenciales: la distribución coordinada de roles a partir de un criterio de especialización inteligente que optimice las aportaciones de cada cual; el ejercicio de un liderazgo dinamizador y proactivo en la red; y la generación de instrumentos compartidos que permitan trabajar conjuntamente desde lo concreto*”.-.

- La financiación. Como ya hemos dicho, la ley debe garantizar la disposición de fondos económicos suficientes, tanto para el desarrollo de los programas como para garantizar los servicios requeridos por las personas como derecho subjetivo propio. Se considera precisa la revisión del art. 82 (Fuentes de financiación) a fin de incorporar la citada garantía.

Se acepta.

El artículo 82.2 ha quedado redactado como sigue:

Artículo 82.- Fuentes de financiación

1. (...)

2. *El Gobierno Vasco, las diputaciones forales, los ayuntamientos y las entidades locales de ámbito supramunicipal a que se refiere esta ley consignarán anualmente en sus respectivos presupuestos los recursos económicos suficientes para la ejecución de sus competencias, para la efectividad de los derechos para la mejora de la empleabilidad reconocidos en esta ley, para la prestación eficaz de los servicios de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo y el desarrollo de los programas complementarios para la mejora de la empleabilidad y la ocupabilidad, así como para garantizar la evaluación en los términos previstos en el artículo 85.*

B. En relación con las consideraciones específicas

1. Exposición de motivos

El CES propone incorporar al apartado I de la Exposición de Motivos una mención al artículo 27 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, habida cuenta de que uno de los objetivos de la Ley vasca de empleo es el abordaje de los colectivos de atención prioritaria.

No se acepta.

El apartado I de la exposición de motivos parte de la Constitución, del Estatuto de autonomía para el País Vasco y de diversos instrumentos internacionales en orden a conectar la dimensión colectiva del derecho al trabajo con la acción exigible a los poderes públicos en el desarrollo de políticas de empleo, así como en su concepción intersectorial.

La mención a la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad resulta ajena a este objetivo, sin perjuicio de la procedencia de su cita, como ya se hace en el apartado IV de la exposición de motivos, esta vez sí, debidamente contextualizada.

“Se articula, de este modo, un conjunto ordenado de derechos, servicios y programas que, a la vez, se dirigen a hacer efectivas las previsiones del artículo 27 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, de los artículos 35 a 47 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, del capítulo IV del título III de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y vidas libres de violencia machista contra las mujeres, así como del artículo 20.a) de la Ley 2/2022, de 10 de marzo, de Juventud.”.

2. Artículo 1. Objeto

El CES considera el precepto del ALVE reduccionista y que se contradice con su propio título, el documento de bases y la exposición de motivos, al olvidar que un objeto principal de esta debería ser ordenar el sistema vasco de empleo dentro de las funciones que el marco estatal le otorga a nuestra Comunidad Autónoma. Y no se refleja en este artículo primero.

Asimismo, deben ser objeto de esta ley las obligaciones y derechos de personas y empresas para la mejora del empleo y de las condiciones de trabajo.

Por ello, se recomienda la revisión del primer párrafo de este artículo en los siguientes términos:

“La presente ley tiene por objeto ordenar el sistema vasco de empleo y la definición de los derechos y obligaciones de las personas y empresas e instituciones para impulsar una política de empleo para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo y fomentar el incremento del empleo, la estabilidad económica y la competitividad de las empresas, la definición de los principios de actuación de los poderes públicos en materia de políticas de empleo, la creación de la Red Vasca de Empleo, la ordenación y gestión de su cartera de servicios y de los programas complementarios para la mejora del empleo.”

No se acepta.

En primer lugar, el objeto de la norma, en este caso del ALVE, ha de expresar con claridad, precisión, completud y exactitud el contenido que será objeto de regulación en los artículos subsiguientes. Y esto es, precisamente, lo que hace el artículo 1 del anteproyecto.

En segundo lugar, la alusión al sistema vasco de empleo es una convención que el CES plantea como incuestionable y de general conocimiento, pero que, lejos de tal consideración, precisaría de definición en el anteproyecto, añadiendo complejidad al texto, pues las referencias al sistema vasco de empleo habrían de convivir con las realizadas a la Red Vasca de Empleo -estas sí sustantivas-, sin que al primero se le reconozca una singular funcionalidad en orden a garantizar la coherencia de la regulación propuesta, o a mejorar su intelegibilidad.

En lo esencial, el ALVE permanecería en sus términos y, además, todos los aspectos de la regulación que aquel contiene tienen adecuado reflejo en el texto del artículo 1, lo cual deja sin fundamento la propuesta

En tercer lugar, no debe confundirse la finalidad que trata de conseguirse con la norma con el objeto de la misma, que hace referencia exclusiva al contenido regulatorio y a la materia regulada. Las razones de la regulación y los objetivos que tratan de conseguirse con ella encuentran lugar adecuado en la exposición de motivos, no en el articulado. Como señala la Orden de 6 de abril de 1993, del Consejero de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, por el que se aprueban las directrices para la elaboración de Proyectos de Ley, Decretos, Ordenes y Resoluciones *“En ella deberán indicarse los motivos que hayan dado origen a su elaboración, los objetivos perseguidos, los fundamentos jurídicos habilitantes en que se apoye, los principios y líneas generales de la regulación cuando sea preciso para su mejor entendimiento, y su incidencia en la normativa en vigor, con especial indicación de los aspectos más novedosos.”*.

3. Artículo 2. Definiciones

- Se propone completar la definición de “exclusión sociolaboral” y sustituir el término “integración” por “inclusión”, por considerarlo más adecuado: *“f) Exclusión sociolaboral: situación en que se hallan aquellas personas desempleadas y/o en situaciones de precariedad laboral, con especiales dificultades para su inclusión o permanencia en el mercado de trabajo, que pueden ser contratadas por las empresas de inserción.”*

Se acepta parcialmente.

No se considera procedente la inclusión en la definición de exclusión sociolaboral de las situaciones de precariedad laboral, más propias –en su caso- de una situación de riesgo de exclusión; por coherencia, tampoco procede incluir las determinantes de una especial dificultad para la permanencia en el mercado de trabajo. Por poner un ejemplo ilustrativo, las personas trabajadoras perceptoras de la renta de garantía de ingresos se hallarían, de acuerdo con la propuesta del CES, en situación de exclusión sociolaboral, y no es esta la conclusión que cabe obtener del proyecto de Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, con el que el ALVE debe estar en adecuada sintonía.

La situación de exclusión exige, a entender del departamento promotor de la iniciativa, estar en desempleo -*conditio sine qua non* para ser contratado por las empresas de inserción-, además de la concurrencia de otra serie de circunstancias (en lo sustancial, que las personas se hallen en situación de exclusión social, desempleadas e inscritas en los Servicios Públicos de Empleo, con especiales dificultades para su integración en el mercado de trabajo), identificadas en la legislación sustantiva de las empresas de inserción-Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción y Decreto 182/2008, de 11 de noviembre, por el que se regula la calificación de empresas de inserción, se establece el procedimiento de acceso a las mismas y su registro-.

La referencia a las empresas de inserción objetiva adecuadamente la definición, desprovéyéndola de apreciaciones que no se hallan adecuadamente parametrizadas –así, por ejemplo, situaciones de precariedad laboral-.

El apartado f) del artículo 2 ha quedado redactado como sigue:

f) Exclusión sociolaboral: situación en que se hallan aquellas personas desempleadas, con especiales dificultades para su inclusión en el mercado de trabajo, que pueden ser contratados por las empresas de inserción.

Se incluyen, asimismo, las personas que se hallen en situación de exclusión social, conforme a la legislación de servicios sociales.

- Respecto al apartado h) que define la “formación en el trabajo”, se reitera la propuesta, expuesta en las consideraciones generales, de denominarla “formación para el trabajo”.

Se acepta.

El apartado h) ha quedado redactado como sigue:

h) Formación para el trabajo: aquella dirigida a lo largo de la vida de las personas trabajadoras ocupadas y desempleadas, vinculada a la formación y capacitación laboral, que permita mejorar sus competencias profesionales e itinerarios de empleo y formación y su desarrollo profesional, así como la que contribuya a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas.

- En relación con el apartado j), que define el “riesgo de exclusión sociolaboral”, el CES entiende que no está bien definido, ya que se refiere a un apartado anterior (el f) Exclusión sociolaboral), en el que vienen una serie de requisitos, y no parece claro que se refieran a la inserción sociolaboral. A juicio del CES se debería buscar una definición más objetiva. Además, con la condición primera, que habla de hallarse “en situación de necesidad económica”, entiende que no sería un riesgo de exclusión, sino que se trataría de personas en exclusión, y no es lo mismo estar en riesgo de exclusión que ser una persona excluida.

No se acepta.

Es verdad que la situación de riesgo de exclusión sociolaboral se define por referencia a la situación de exclusión, pero apunta cuatro circunstancias debidamente objetivadas que permiten su juego a modo de cláusula de cierre, en orden a procurar la debida atención a situaciones de singular vulnerabilidad sociolaboral.

Y lo hace desde dos parámetros: 1) negativo, pues no cabrá subsumir en tales situaciones aquellas que puedan considerarse propiamente como exclusión sociolaboral –persona desempleada, beneficiaria de rentas mínimas, en las que concurra alguna de las circunstancias determinantes de la posibilidad de contratación por empresas de inserción; 2) positivo, por la concurrencia de alguna de estas cuatro circunstancias que se citan seguidamente:

a) padecer una situación de necesidad económica, para cuyo cálculo se remite el ALVE a la Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión. Discrepa el departamento promotor de la iniciativa de la consideración del CES, pues tal circunstancia puede ser determinante de una situación de riesgo de exclusión, y no necesariamente de exclusión. Piénsese, por ejemplo, en personas trabajadoras con bajos salarios o con trabajo precarizado que se benefician de una prestación económica del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos. Aquella ley no las considera personas en situación de exclusión y, por ende, el ALVE no debe hacerlo. En cualquier caso, si se fuera beneficiaria de aquellas prestaciones y concurren el resto de requisito expuestos en el apartado f) la situación se calificaría de exclusión, sin mayor dificultad;

b) presentar especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo por no haber finalizado el periodo de escolaridad obligatoria, por razón de la discapacidad, dependencia, salud mental, edad, o por cualquier otra circunstancia. Este compendio heterogéneo de situaciones no es, por sí solo, determinante de hallarse en situación de exclusión, aunque pudiera serlo. Los estudios evidencian que la falta de cualificación y la concurrencia de otras circunstancias, como las apuntadas, dificulta el acceso y la permanencia en el mercado de trabajo. Por ello, su sola existencia demanda la intervención de los poderes públicos;

c) encontrarse ocupadas en empresas de inserción o en centros especiales de empleo y tengan especiales dificultades para su inclusión en el mercado de trabajo ordinario. La concurrencia del empleo ya es determinante de no hallarse en situación de exclusión, pero no por ello puede considerarse que la persona ha logrado la plena integración socio laboral. El empleo protegido evidencia la existencia de dificultades de partida para la inserción en el mercado ordinario. Cuando estas persisten, aun hallándose empleada la persona, merecen la atención singular de los poderes públicos en orden a procurar la superación de los obstáculos que dificultan aquella inserción plena. Por ello, es oportuna su consideración como circunstancia subsumible en la categoría de riesgo de exclusión sociolaboral;

d) cláusula de cierre objetivada por su remisión al desarrollo de la ley o a lo que, en su caso, determine la legislación estatal de empleo.

- Por último, el CES propone incorporar la definición de “accesibilidad universal”, en los términos establecidos en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se



aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, dado que se refiere a conceptos recogidos en el ALVE.

No se acepta.

En relación con la reproducción autonómica de las normas estatales, cuando sobre la materia regulada ostentan competencias el Estado y las Comunidades Autónomas, es preciso tener en cuenta que la normativa autonómica estaría condicionada al cambio o variación que sufre la norma estatal; por lo tanto, al variar el contenido de esta última, también tendría que variar en los mismos términos el de la normativa autonómica.

Como señala el dictamen 163/2007 de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, *“No obstante lo anterior, es oportuno indicar también que una lectura conjunta de los pronunciamientos del TC que se han ocupado del tema (SSTC 40/1981, 26/1982, 146/1993, 29/1994, 162/1996, etc.) permite deducir que esa técnica es constitucionalmente aceptable siempre que se respeten los respectivos ámbitos competenciales y se cumplan las exigencias de la seguridad jurídica. En resumen, la llamada a las normas estatales debe ajustarse a la reproducción sólo de aquellos mandatos normativos que sean imprescindibles para la comprensión y coherencia del proyecto y que tal técnica legislativa puede realizarse mediante la reproducción del mensaje normativo — con exactitud e integridad—, o bien mediante la simple remisión al precepto estatal, con la indicación de la norma originaria y su carácter básico. Si se prescinde de la referencia a la norma de origen, o aquella se hace incorrectamente, la reproducción normativa puede generar confusión en los destinatarios acerca de cuál sea el rango de la previsión normativa y crea la apariencia incorrecta de que aquella norma precisa de ésta para su puesta en efecto, cuando no es así, salvo aspectos muy puntuales”*.

El Tribunal Constitucional, por su parte, advierte de los riesgos de estas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la CE (entre otras, SSTC 76/1983, FJ 23; 40/1981 y 26/1982). Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado y, sin embargo, se mantiene vigente el que lo reproducía.

En Sentencias de 25 de marzo y 16 de diciembre de 2004 y de 21 de diciembre de 2005, entre otras, el Tribunal Constitucional precisa que *“esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas (...) por el legislador autonómico (leges repetitae) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico”*.

En opinión del Departamento de Trabajo y Empleo la repetición en el ALVE de preceptos del Real Decreto Legislativo 1/2013 no estaría al servicio de la seguridad jurídica, ni cobraría sentido para garantizar la inteligibilidad de aquella ley y, por lo tanto, no procede la inclusión de la definición de accesibilidad universal replicando la que ofrece la legislación estatal.

4. Artículo 5. Principios rectores de las políticas públicas de empleo

- Se propone la revisión del apartado a) de este artículo, con los cambios que se destacan en negrita: *“Las políticas públicas de empleo estarán informadas por los principios siguientes: a) Igualdad de oportunidades y no discriminación en el acceso de las personas a un trabajo digno y **en su mantenimiento** y a los servicios y programas de empleo, sin perjuicio de las medidas de acción positiva dirigidas a personas y colectivos con especiales dificultades para su inserción laboral.*

*En aplicación de estos principios, las políticas públicas de empleo se dirigirán, también, a eliminar los roles y estereotipos **de género** en el ámbito del empleo, a promover la igualdad en la valoración del trabajo, ...”*

Justifica el CES la sustitución de “sexo” por “género” por ser el término el incluye los roles y expectativas, el que se refiere a lo que la sociedad espera de mujeres y hombres.

Se acepta parcialmente.

Se acepta la adición de la expresión “y en su mantenimiento”, pero no la sustitución de “sexo” por “género”. La eliminación de los roles y estereotipos en función del sexo, bien que referido al ámbito del empleo, conjuga con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y vidas libres de violencia machista contra las mujeres, que proclama como principios generales que deben regir y orientar la actuación de los poderes públicos vascos en materia de igualdad de mujeres y hombres, entre otros, “*la eliminación de roles y estereotipos en función del sexo*”, lo que hace singularmente adecuada y acorde con el ordenamiento la referencia incluida en el artículo 5.a) a la eliminación de roles y estereotipos en función del sexo en el ámbito del empleo.

El apartado a) del artículo 5 queda redactado como sigue:

a) Igualdad de oportunidades y no discriminación en el acceso de las personas a un trabajo digno y en su mantenimiento, así como a los servicios y programas de empleo, sin perjuicio de las medidas de acción positiva dirigidas a personas y colectivos con especiales dificultades para su inserción laboral.

En aplicación de estos principios, las políticas públicas de empleo se dirigirán, también, a eliminar los roles y estereotipos en función del sexo en el ámbito del empleo, a promover la igualdad en la valoración del trabajo, a hacer efectivo lo dispuesto en los artículos 36 a 43 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y vidas libres de violencia machista contra las mujeres, así como en los artículos 35 a 47 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, en relación con el trabajo y empleo.

- El CES considera que, en consonancia con la exposición de motivos, el apoyo activo para el trabajo digno debe prestarse para hacer frente no sólo a las situaciones de desempleo, sino

también a las de subempleo y a las de precariedad laboral. A tal fin, realizan la siguiente propuesta:

“c) Apoyo activo para el trabajo digno, ofreciendo incentivos selectivos a la contratación, apoyando el emprendimiento, ofreciendo apoyo a las transiciones laborales mediante un catálogo de servicios que asegure la evaluación y validación de capacidades y la información, el asesoramiento, orientación y tutorización personalizadas, garantizando el tratamiento preventivo y proactivo de las situaciones de desempleo y de subempleo y/o precarización laboral.”

Se acepta parcialmente.

Se adiciona la referencia al subempleo, no así las de precariedad laboral, por no contar con una definición suficientemente objetivada y generalmente admitida. En cualquier caso, el departamento promotor de la iniciativa considera esencial, con el CES, la información como estrategia de apoyo activo para el trabajo digno, razón por la que se incluye, distinguiéndola del asesoramiento.

Sin embargo, se mantiene el 2º párrafo del apartado c) al entender que su vigencia y la oportunidad de su inclusión no quedan en entredicho, más bien lo contrario, por las modificaciones introducidas en el texto del precepto con ocasión del informe del CES.

El apartado c) del artículo 5 ha quedado redactado como sigue:

c) Apoyo activo para el trabajo digno, ofreciendo incentivos a la contratación, apoyando el emprendimiento, ofreciendo apoyo a las transiciones laborales mediante un catálogo de servicios que asegure la evaluación y validación de capacidades y la información, el asesoramiento, orientación y tutorización personalizadas, garantizando el tratamiento preventivo y proactivo de las situaciones de desempleo y de subempleo.

El apoyo activo para el trabajo digno garantizará el acompañamiento a la población a lo largo de su vida activa, promoviendo el reciclaje, la actualización continua de conocimientos, la recualificación y la formación durante las transiciones profesionales con el fin de evitar la obsolescencia competencial de la población activa.

En todo caso, y como quiera que el subempleo es un término inédito en el texto del ALVE y no cuenta con una definición en la legislación laboral, procede introducir un apartado m) al artículo 2 que defina qué ha de entenderse por subempleo²³ a los efectos de la ley vasca de empleo.

El apartado m) del artículo 2 ha quedado redactado como sigue:

²³ La definición se ha extraído de la ofrecida por el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (Cinterfor), servicio técnico de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) - <https://www.oitcinterfor.org/taxonomy/term/3399> -.



m) Subempleo: aquel que infrutiliza las habilidades, cualificaciones o experiencia de un trabajador o trabajadora y que le impide trabajar las horas que desearía.

- Respecto al apartado “k), el CES propone la adición de la expresión “*en los foros que corresponda según la legislación vigente*”.

Se acepta.

Asumiéndose la propuesta, se ha reformulado la misma, al entender de más correcta la referencia a la participación orgánica de las entidades del tercer sector, lo que necesariamente exige la remisión a la representación. Se elimina, no obstante, la expresión “*legislación vigente*” por considerarla redundante. El apartado k) del artículo 5 ha quedado redactado como sigue: señalada en negrita:

“k) Participación de las personas y entidades usuarias en la planificación de las políticas públicas de empleo, en la programación de servicios y en su evaluación, singularmente a través de las entidades del tercer social de Euskadi a las que se garantizará el derecho a participar en todas las fases de las políticas públicas de empleo, por medio de los órganos en las que se hallen representadas y de acuerdo con las reglas de representatividad que, en cada caso, se establezcan.”

- En relación con el apartado l), dedicado a la “transparencia y publicidad activa”, proponen la adición del inciso final “y coordinada interinstitucionalmente”. De acuerdo con la propuesta del CES, el apartado l) tendría el siguiente tenor literal:

“l) Transparencia y publicidad activa. La información pública referida a las políticas públicas de empleo será accesible, y solo podrá ser limitada para proteger derechos e intereses legítimos de acuerdo con esta u otras leyes. Asimismo, los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Euskadi difundirán la información que obra en su poder de forma veraz, actualizada, objetiva, comprensible y gratuita, sin perjuicio de los límites que deriven de la protección de otros derechos, y coordinada interinstitucionalmente”.

No se acepta.

No se entiende por qué la difusión de la información referida a las políticas públicas de empleo tiene que ser objeto de coordinación interinstitucional, ni cuáles serían los beneficios vinculados a tal coordinación, más cuando todas y cada una de las administraciones se hallan concernidas por idéntico deber de transparencia. Es más, salvo justificación en contrario que el CES no ofrece, parecería que la necesidad de coordinación interinstitucional jugaría como un límite para la plena efectividad del derecho de acceso a la información.

- Se recomienda añadir un apartado m) referido a la gratuidad de los servicios ofrecidos.

No se acepta.

Su inclusión resultaría redundante, habida cuenta de que la gratuidad de los servicios ya se halla garantizada en el artículo 45.1.a), que dispone que *“Las entidades integrantes de la Red Vasca de Empleo gestionarán las prestaciones de la cartera de servicios de acuerdo con los principios a que se refiere el artículo 5 y con los que se citan a continuación a) Gratuidad y universalidad. Los servicios serán gratuitos para todas las personas y empresas usuarias, sin que pueda exigirse contraprestación alguna.”*

5. Artículo 6. Colectivos de atención prioritaria

- El CES valora positivamente que la Estrategia Vasca de Empleo pueda identificar los colectivos de atención prioritaria en cada momento, si bien aprecia una contradicción al aparecer identificados en una norma con rango de Ley.

No se acepta.

No se aprecia contradicción alguna, habida cuenta de que la identificación de colectivos de atención prioritaria en la ley, de la que parece querer derivarse una mayor rigidez para su modificación al albur de las circunstancias concurrentes, queda compensada con la posibilidad de su modificación por el Gobierno, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición final tercera del ALVE.

En cualquier caso, la previsión contenida en el artículo 6.2 del anteproyecto no pierde virtualidad en tanto ilustra, de acuerdo con el contexto socioeconómico actual, qué colectivos deben ser objeto de especial atención por presentar signos de vulnerabilidad en la inserción sociolaboral.

- Asimismo, propone el CES la adición de un inciso final al párrafo 3 del siguiente tenor literal:

“En todo caso, la Estrategia Vasca de Empleo identificará los colectivos ... inserción laboral. Lanbide propondrá la intervención con los colectivos prioritarios detectados anualmente en la Comisión Asesora para la prospección y detección de necesidades formativas.”

No se acepta.

En primer lugar, no se entiende que sea Lanbide-Servicio Vasco de Empleo quien, al parecer, haya de tener la iniciativa exclusiva de identificar los colectivos de atención prioritaria para su identificación en la Estrategia Vasca de Empleo. Una cosa es su especial posición en el ámbito del empleo, derivada de los servicios que presta, y otra que la misma justifique una suerte de monopolio, como parece proponer el CES, en orden a la identificación de los colectivos de atención prioritaria.

En segundo lugar, tampoco se entiende la propuesta a partir de la intervención de la Comisión asesora para la prospección y detección de necesidades formativas en la identificación de aquellos colectivos, pues tal función no se integra con naturalidad entre las que le incumben a dicho órgano colegiado.

Así, y de acuerdo con el artículo 10 del Decreto 82/2016, de 31 de mayo, por el que se ordena la formación profesional para el empleo en Euskadi, corresponden a la citada comisión las siguientes funciones: prospección y detección de necesidades formativas, propuesta de orientaciones y prioridades formativas, elaboración de propuestas formativas relacionadas con los procesos de ajuste, reestructuración y desarrollo sectorial, difusión de las iniciativas de formación y promoción de la formación profesional para el empleo, elaboración de propuestas para la realización de estudios, realización de estudios e investigaciones sobre la formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, participación en la definición y actualización de cualificaciones profesionales, realización de propuestas de necesidades de acreditación a través del procedimiento de reconocimiento de la experiencia laboral, o el impulso y promoción de la extensión y consolidación de la formación profesional dual.

Se comprenderá con facilidad que la identificación de colectivos de atención prioritaria por la Comisión asesora para la prospección y detección de necesidades formativas supondría, en verdad, la atribución *ex novo* de una función que no se incardina en la de asesoramiento de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo para la que ha sido creada y, por tanto, la propuesta del CES no goza de la necesaria razonabilidad.

6. Artículo 9. Derechos para la mejora de la empleabilidad

El CES recomienda completar el párrafo 1.c) con una referencia a la participación de la persona usuaria. De este modo, el texto del apartado c) quedaría redactado como sigue:

c) Derecho a la elaboración de un plan integrado y personalizado de empleo participado por la persona usuaria.

Se acepta en sus términos.

7. Artículo 11. Derecho al diagnóstico personal sobre la empleabilidad

Llama la atención del CES que el diagnóstico se tenga que realizar en el plazo de dos meses desde la petición del profesional o la profesional de referencia (apartado 2), y más aún cuando este diagnóstico tendrá una validez de 2 años (apartado 3), lo que significa que aquellas personas que lo soliciten deberán estar actualizando el diagnóstico cada dos años.

En cualquier caso, deberá garantizarse los recursos necesarios para el cumplimiento de tales plazos.

No hay objeción, sugerencia o propuesta que precise del análisis del departamento promotor de la iniciativa.

8. Artículo 12. Derecho a la elaboración de un plan integrado y personalizado de empleo



En relación con dicho artículo, reitera el CES la necesidad de dotarse con los recursos necesarios para cumplir los plazos fijados, especialmente si el plan va a tener una vigencia de dos años, tal y como se dice en el apartado 3.

No hay objeción, sugerencia o propuesta que precise del análisis del departamento promotor de la iniciativa.

En todo caso, no está de más recordar que la suficiencia de medios para la puesta en marcha de los mandatos que derivan del ALVE ha sido objeto de análisis en la memoria económica que se adjunta a la orden de aprobación y que puede consultarse en el Portal de la normativa vasca –Legegunea- <https://www.legegunea.euskadi.eus/documentacion-relevancia-juridica/ley-del-sistema-vasco-empleo/webleg00-contfich/es/> y en el plan de actuación inicial sobre la transformación de Lanbide – Servicio Vasco de Empleo de organismo autónomo a ente público de derecho privado del sector público vasco, elaborado al amparo de lo dispuesto en el artículo 43.3 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco.

9. Artículo 13. Derecho a la formación en el trabajo

- En primer lugar, el CES reitera la conveniencia de modificar la expresión “formación en el trabajo” y sustituirla por “formación para el trabajo”.

Se acepta. Se han sustituido las dos referencias existentes en el citado precepto a la “formación en el trabajo” por “formación para el trabajo”.

- En segundo lugar, propone completar el párrafo 2 en los términos siguientes:

“2. La efectividad del derecho estará condicionada a los recursos formativos existentes, que atenderá a las necesidades, intereses y demandas de las personas y de las empresas y a la oferta de formación disponible, que atenderá a los requerimientos y demandas del mercado de trabajo ...”

Se acepta, aunque se inserta alguna variación en la redacción en aras de una mayor claridad y corrección sintáctica. El párrafo 2 queda redactado como sigue:

2. La efectividad del derecho estará condicionada a los recursos formativos existentes y a la oferta de formación disponible, que atenderá a las necesidades, intereses y demandas de las personas y de las empresas usuarias, y a los requerimientos y demandas del mercado de trabajo. En todo caso, garantizará su accesibilidad.

Las acciones de formación que resulten adecuadas para la mejora de competencias y cualificación profesional de la persona, para su formación continuada y para la actualización y adaptación a las transformaciones que sufra el mercado de trabajo se concretarán en el plan integrado y personalizado de empleo.

- En tercer lugar, el CES plantea en qué consiste el “derecho a la formación” y si se puede ejercer si esta viene prescrita dentro de un plan integrado y personalizado de empleo, pero no

hay oferta disponible. No queda claro, a juicio del órgano consultivo, qué ocurre cuando se prescribe un tipo de formación en el plan integrado y personalizado, pero no hay oferta disponible para cursarla, por lo que recomienda, al margen de las propuestas planteadas, la revisión de este artículo.

No se acepta.

Como quiera que la objeción expuesta reproduce la formulada por Confebask en el trámite de audiencia, sin que la misma se acompañe de una argumentación añadida, procede reproducir la respuesta que se dio en dicho trámite a la organización empresarial, por una simple razón de coherencia.

“En primer lugar, si el artículo 13.2 prevé que la oferta formativa disponible deberá atender a los requerimientos y demandas del mercado de trabajo, las administraciones competentes deberán velar porque así sea, y establecer la colaboración con otras entidades públicas y/o privadas en orden a responder, precisamente, a las necesidades del mercado de trabajo.

En segundo lugar, debe recordarse que, incluso cuando se trata del derecho fundamental a la educación, el acceso a las enseñanzas regladas está limitado por la disponibilidad de cada centro concreto; y, cuando se refiere a niveles educativos superiores, encuentra otras limitaciones, como las aptitudes y capacidades del alumno, lo que no obsta a la extensión de la gratuidad de las enseñanzas y al reconocimiento del derecho fundamental.

El reconocimiento de un derecho subjetivo no significa que el mismo tenga carácter ilimitado.

Se consideran absolutamente lógicas y proporcionales y, por ende, ajustadas a Derecho las limitaciones del derecho a la formación en el trabajo a los recursos formativos existentes (esto es, habrá un número de centros limitado, sin que sea exigible la proliferación de los mismos hasta el infinito), y a la programación de la oferta formativa existente, que deberá atender, como se ha dicho, a su carácter aplicado; en definitiva, a la relevancia significativa de la formación de que se trata en el mercado de trabajo.

Así las cosas, es obvio que el plan deberá adaptarse a la oferta formativa existente y esta alimentarse de la formación propuesta. Por decirlo de manera ilustrativa, es un sistema que se retroalimenta de manera permanente.”.

10. Artículo 17. Confidencialidad

El informe del CES señala textualmente que *“Se habla de la confidencialidad, pero desconocemos si está vinculada a los datos de carácter personal o no.*

En cualquier caso, consideramos que ello no debe estar reñido con la información necesaria que se le debe proporcionar a un empleador o empleadora que introduce una oferta de empleo para la contratación.”.

No se acepta.



Se trata, nuevamente, de una alegación que reproduce la formulada en otro trámite por Confebask, por lo que se reproduce la respuesta que se ofreció en el trámite de audiencia a la citada organización empresarial.

En todo caso, debe recordarse que la redacción del artículo 17 que el CES ha tenido ocasión de informar es producto de la adaptación al informe emitido con fecha 21 de julio de 2022 por la Agencia Vasca de Protección de Datos.

“La confidencialidad es la propiedad que mantiene el documento inaccesible y no permite revelarlo a otras personas o entidades, salvo en los términos previstos en este u otras leyes. La razón de ser de la confidencialidad radica en la singular protección de los datos tratados.

La información que haya de ofrecerse a las entidades o empresas empleadoras han de guardar relación directa e inequívoca con los servicios demandados y, solo tratándose de un servicio de intermediación solicitado, podrá tener sentido ofrecer los datos concretos y específicos que guardan relación con la oferta y la demanda concreta efectuada, no con el diagnóstico personal sobre empleabilidad, ni con el plan integrado y personalizado de empleo.”.

11. Artículo 21. Ventanilla única

A juicio del CES, se habla de la “Ventanilla única”, cuando en el primer apartado se alude a la creación de “ventanillas únicas”, en plural. Parece contradictorio hablar de una red y, a la vez, de una ventanilla única.

Consideramos que debería aclararse este concepto y proponemos, en este sentido, ordenar esta red territorialmente de manera que se cuente, por ejemplo, con tres ventanillas que deriven a servicios, a modo del servicio Zuzenean. Así, la ventanilla única sería, solamente, la digital.

Se acepta.

El artículo 21 ha quedado redactado como sigue:

Artículo 21.- Ventanilla única

1. Las entidades integrantes de la Red Vasca de Empleo promoverán la creación de una ventanilla única por sede territorial para la prestación de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo.

Asimismo, recomienda la adición en el párrafo 3 de un último inciso, quedando el citado párrafo redactado como sigue:



“3. Todas las entidades de la Red Vasca de Empleo vendrán obligadas a poner a disposición de la ventilla única digital aquellos servicios que admitan su prestación por medios electrónicos, así como la información de los servicios generales”.

Se acepta parcialmente, habida cuenta de que no termina de entenderse la referencia a los “servicios generales”, una categorización inexistente en el ALVE. El adjetivo general debe aplicarse a la información, no a los servicios.

El párrafo 3 ha quedado redactado como sigue:

3. Todas las entidades de la Red Vasca de Empleo vendrán obligadas a poner a disposición de la ventilla única digital aquellos servicios que admitan su prestación por medios electrónicos, así como a facilitar información general de los servicios.

12. Artículo 22. Colaboración para el desarrollo de las políticas públicas de empleo

- En relación con el párrafo 1, y más concretamente, con la referencia a los contratos-programa y a la concesión de subvenciones, el CES entiende que se refiere a las Diputaciones Forales y a los Ayuntamientos, y, por ello, considera la conveniencia de revisar la redacción en este sentido.

No se acepta.

El artículo 22 del ALVE plantea la colaboración para el desarrollo de las políticas públicas de empleo en los términos más amplios posibles. Así, se prevé la colaboración entre administraciones públicas, pero también con entidades privadas, como pueden ser entidades del tercer sector social de Euskadi y con otras entidades privadas.

La referencia que se contiene en el artículo 22 a la posibilidad de conceder subvenciones no queda circunscrita a una relación entre administraciones públicas. No hay obstáculo en la legislación de subvenciones para su concesión a entidades privadas. Desde esta perspectiva, no se entiende la objeción que parece plantear el CES.

A su vez, la referencia a los contratos-programa, contenida en artículo 22 del anteproyecto, se circunscribe a los términos en que se prevea en la legislación estatal de empleo. Porque es el proyecto de ley de empleo el que abre la posibilidad de su suscripción, no solo entre entidades públicas, sino también en un marco de colaboración público-privada. De esta forma, el proyecto de ley estatal subsume esta previsión en lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la CE y, por ende, resulta lógica su inclusión en el artículo 22, sin perjuicio de las modificaciones que resulten procedentes a la luz de la tramitación parlamentaria del proyecto de ley.

- En relación con el párrafo dos del artículo 22, que prevé que *“Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, las diputaciones forales y los municipios promoverán la colaboración para procurar una gestión ordenada y complementaria de aquellos servicios respecto de los que ostentan competencias concurrentes, que podrá incluir la utilización de sistemas de racionalización*

técnica de la contratación, siempre que se ajusten al contenido de los servicios de empleo”, el CES considera necesario precisar en el citado párrafo cómo se van a coordinar los servicios referidos.

No se acepta.

La previsión transcrita no llama a la aplicación de técnicas de coordinación, sino que, muy al contrario, se refiere a la aplicación de fórmulas de colaboración, habida cuenta de que nos hallamos ante el ejercicio de competencias concurrentes en el que no se aprecia una posición de superioridad de una institución.

Así entendida, la colaboración se basará en la voluntariedad, y no en la obligatoriedad ínsita a las fórmulas de coordinación. Desde esta perspectiva, tratar de identificar en el texto legal las fórmulas concretas de colaboración que se desplegarán resulta, cuando menos, prematuro e impropio de un texto legal.

13. Artículo 23. Tratamiento de datos personales

El CES se pregunta si el contenido del artículo no es reiterativo con el artículo 17, referido a la “confidencialidad”.

Se pregunta, asimismo, si, a la luz de dicho precepto, una persona usuaria puede evitar que su currículum vitae se envíe a empresas que hayan introducido una oferta de empleo en el sistema.

No se acepta.

Dado que esta consideración reproduce la formulada por Confebask en el trámite de audiencia, se reproduce la respuesta que se ofreció en dicho trámite, habida cuenta de que no se aporta ningún argumento añadido, ni se cuestionan los ofrecidos por el departamento promotor de la iniciativa.

“El artículo 23 declara el título legitimador para el tratamiento de datos, y este no es el consentimiento como resulta como regla general, sino la misión de interés público que se explicita”. En tal sentido el objeto de los artículos 17 y 23 no son en absoluto coincidentes.

“Respecto a la cuestión que plantea, bastará con señalar que el titular de los datos podrá ejercer todos los derechos reconocidos por la normativa de protección de datos.”.

14. Artículo 24. Definición

- En relación con el párrafo 1, y con la identificación de los servicios de la cartera de servicios de la Red Vasca de empleo, el CES propone, nuevamente, la sustitución de la expresión “*formación en el trabajo*” por la “*formación profesional para el trabajo*”.

**Se acepta.**

En todo caso, procede alertar de que la propuesta del CES se separa de la formulada a lo largo de su informe. En efecto, el órgano consultivo propone reiteradamente la expresión “formación para el empleo” como la más óptima y la que, en definitiva, aconseja. Esta será la expresión que se introduce en el citado artículo 24.1, que ha quedado redactado como sigue:

Artículo 24.- Definición

1. La cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo incluirá, al menos, los servicios siguientes:

- a) Orientación.
- b) Formación para el trabajo.
- c) Intermediación y colocación.
- d) Asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento.
- e) Asesoramiento a personas, empresas y entidades empleadoras.
- f) Servicio de información avanzada sobre el mercado de trabajo.

- Echa en falta la incorporación del servicio de “inscripción” en el Servicio Vasco de Empleo, necesaria para constar en el Sistema nacional de empleo y en Lanbide y para optar al resto de servicios, y que, a juicio del CES; debería incluirse en primer lugar.

No se acepta.

Se reitera, nuevamente, una alegación que en términos idénticos formuló Confebask en el trámite de audiencia, razón por la que se reproduce la respuesta que se ofreció a la organización empresarial, más cuando no se incorpora a hora ninguna nueva argumentación, y se desconocen, pues nada se justifica, las razones por las que aquella respuesta no resulta satisfactoria.

“La definición de los servicios de la cartera no es el artículo idóneo para abordar los requisitos de acceso”, que se tratan, dicho sea de paso, en el artículo 34.

15. Artículo 26. Mapa de la Red Vasca de Empleo

- En relación con el artículo 26, el CES señala que el mapa de la red vasca de empleo debe ser un registro vivo, en el que entren y salgan entidades colaboradoras, sin tener que realizar cambios cada cuatro años.

No se acepta.

En opinión del departamento promotor de la iniciativa, el CES confunde la funcionalidad de este instrumento de racionalización. Se supone que el mapa muestra la estructura óptima de

prestación de servicios vinculada al territorio, en función de unos determinados parámetros que identifica el mencionado artículo.

No se trata de reflejar en un registro la realidad de las organizaciones públicas y privadas prestadoras de servicios de empleo - las últimas, dicho sea de paso, en nombre y por cuenta de una administración pública-, sino de configurar una representación ideal, si se quiere, del despliegue de la red de servicios públicos de empleo. No puede confundirse esta funcionalidad con la que es propia de un registro, esto es, dejar constancia de un hecho.

- En relación con este mismo artículo, el CES propone que la llevanza del mapa de la red vasca de empleo se atribuya a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

No se acepta.

Nuevamente, el CES evidencia un entendimiento del mapa de la red vasca de empleo que difiere del planteado en el artículo 26 del ALVE. No se trata de conocer a las entidades colaboradoras, llevando un registro de las mismas, sino de diseñar la representación óptima del despliegue territorial de los servicios públicos de empleo, y para tal objetivo se considera idónea y razonable la atribución de la función al Gobierno Vasco, más concretamente el departamento competente en materia de empleo.

16. Artículo 27. Garantía de prestación de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo

El CES considera que el artículo 27 garantiza la prestación de los servicios por medios electrónicos, pero no se mencionan los medios presenciales, Cuando la pandemia ha demostrado que la presencial y dad es esencial para la mejor prestación de los servicios.

Se acepta.

El artículo 27.1 queda redactado como sigue:

Artículo 27.- Garantía de prestación de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo
1. Lanbide-Servicio Vasco de Empleo garantizará la prestación presencial de la totalidad de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo, de acuerdo con el mapa a que se refiere el artículo anterior, sin perjuicio de su gestión directa o indirecta por otras entidades públicas o privadas.

17. Artículo 28. Servicio de orientación para el empleo

En relación con el servicio de orientación para el empleo, el CES considera importante su gestión como un servicio cercano al lugar de residencia de las personas usuarias, en orden a consolidar la figura del orientador u orientadora, la asistencia personalizada, continuada y adecuada y la gestión de la información del diagnóstico personal.

Propone, en este orden, la creación por parte de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo de centros de referencia de cada persona usuaria, lo cual a juicio del CES evitaría duplicidades, aportaría cohesión y permitiría la coordinación con los servicios sociales de los municipios.

No se acepta.

El CES propone una determinada organización para el servicio de orientación para el empleo, una cuestión que resulta ajena al contenido normativo del artículo 28, que tiene por objeto la determinación de en qué consiste el servicio, de los elementos esenciales del mismo y de sus componentes prestacionales.

No procede insertar en este precepto un concreto modelo de organización, legítimo sin duda, pero que encuentra su lugar natural en el ejercicio de la potestad de autoorganización y de la potestad reglamentaria.

Serán los estatutos de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, en su caso, los que habrán de profundizar en la conformación territorial de estos servicios, pero no la ley.

18. Artículo 29. Servicio de formación en el trabajo

Propone la sustitución de “formación en el trabajo” por “formación para el trabajo”.

Se acepta y se ha procedido a la sustitución.

19. Artículo 30. Servicio de intermediación y colocación

El CES propone la adición de un nuevo apartado d) Seguimiento de las casaciones y los resultados.

No se acepta.

Como deriva del contenido del servicio de intermediación de intermediación y colocación, el mismo comprende la identificación y gestión de las ofertas de empleo y su casación con las personas demandantes de empleo.

Entre las funciones de este servicio, como es obvio, está la identificación de las personas que en función de su perfil y competencias resultan adecuadas para la cobertura de la vacante, y en su caso, la selección de la más idónea. Es razonable que esta función lleve aparejada el seguimiento por parte del servicio público de empleo, en orden a conocer el devenir de los y las candidatos y candidatos propuestos.

Sin embargo, la propuesta del CES parece situarse en un estadio diferenciado. El seguimiento que propone parece referirse a casaciones ya perfeccionadas; en definitiva, a contratos ya suscritos y al resultado de los mismos.

Esta tarea queda extramuros de la que es propia del servicio que nos ocupa. Parece vincularse más a objetivos de calidad en el empleo, de trabajo digno, que a la evaluación de funcionamiento

del servicio, aunque este sea solo un inicial acercamiento, pues nada explica el informe del CES que permita un análisis ajustado de la propuesta.

A lo sumo, procedería una labor prospectiva, en el marco de algún estudio vinculado, como se dice, a la calidad del empleo, pero en modo alguno como una función propia del servicio de intermediación y colocación.

20. Artículo 33. Servicio avanzado de información sobre el mercado de trabajo

El CES considera que, en materia de información sobre el mercado de trabajo, se debe hacer referencia y regular el Observatorio Vasco del Mercado de Trabajo y su incardinación con la Comisión Asesora para la prospección y detección de necesidades formativas.

Convendría, por otra parte, distinguir entre el servicio que se presta a las personas usuarias del Servicio Vasco de Empleo del servicio que el Observatorio puede y debe prestar al Sistema de empleo, por lo que recomendamos la revisión de estas cuestiones.

No se acepta.

Realmente no se alcanza a comprender el matiz que trata de introducir el informe del CES al proponer una referencia al Observatorio Vasco del Mercado de Trabajo, para, seguidamente, plantear la distinción entre el servicio que se presta a las personas usuarias del servicio y el que el Observatorio puede y debe prestar al sistema de empleo.

Justamente, el artículo 33 dirige el servicio avanzado de información sobre el mercado de trabajo a las personas entidades y empresas usuarias, principalmente, y ello porque ofrece una panoplia de datos, debidamente tratados, que permitirá a las personas y empresas usuarias la toma de decisiones consciente e informada, sin perjuicio de que puedan servir, a su vez, a la planificación de políticas.

Por su parte, el artículo 44, dedicado al Observatorio Vasco de Empleo y de Formación ofrece información análisis y prospectiva para la toma de decisiones, diseño y planificación de políticas públicas de empleo.

Que sean dos instrumentos -de un lado el servicio avanzado de información, y, de otro, el Observatorio Vasco de Empleo y de Formación-, los que sirvan a una mejor programación planificación y gestión de las políticas públicas de empleo, no supone confusión alguna y, por lo tanto, no procede la revisión de los preceptos antedichos.

21. Artículo 35. Derechos de las personas, empresas y entidades usuarias

El CES recomienda completar el apartado 1.b) de este artículo como se señala a continuación:

“1. Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 9 a 13, las entidades de la Red Vasca de Empleo garantizarán a las personas físicas usuarias de la cartera de servicios los siguientes derechos:...

b) A obtener información completa, veraz, continuada, comprensible, accesible, suficiente y eficaz sobre la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo, las necesidades de las empresas, las cualificaciones relevantes en el mercado de trabajo, la oferta formativa y, en todo caso, la información sobre su empleabilidad y ocupabilidad y sobre el plan integrado y personalizado para el empleo”.

Se acepta.

El artículo queda redactado en los términos expuestos.

22. Artículo 37. Obligaciones de las personas, empresas y entidades usuarias

Se recomienda completar el apartado 2 de este artículo, adicionando un apartado d) del siguiente tenor:

“d) Colaborar con el seguimiento y evaluación de los servicios recibidos”.

Se acepta.

En todo caso, dicha obligación no solo incumbe a las personas, empresas y entidades empleadoras, como propone el CES, sino que es un deber exigible a todas las personas usuarias de los servicios de empleo. A tal fin, además de introducir un apartado d) al párrafo 2), siguiendo el informe del órgano consultivo, se ha introducido un apartado e) de idéntico tenor literal en el párrafo 1, renumerando el apartado subsiguiente.

23. Artículo 39. Acceso a la historia laboral única por las personas profesionales

Se recomienda completar el párrafo 3 de este artículo introduciendo una referencia a la ocupabilidad, en los términos que, a continuación, se indican:

“3. El personal que realice funciones de inspección de la Red Vasca de Empleo podrá acceder a la historia laboral única en ejercicio de las funciones de comprobación del contenido prestacional técnico de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo, del respeto a los principios informadores de su actuación, a los requisitos de acceso de las personas usuarias a los servicios y programas complementarios para la mejora de la empleabilidad y ocupabilidad y a los derechos y deberes establecidos en esta ley y en la legislación estatal de empleo”.

Se acepta, quedando redactado el artículo 39.3 en los términos propuestos por el CES.

24. Artículo 44. Observatorio Vasco de Empleo y de Formación

- Se alude a que dicha herramienta no está creada, ni se explica su adscripción y composición, cuestionándose el CES por el papel de la Comisión Asesora de Lanbide en materia de formación regulada en el Decreto 82/2016, de 31 de mayo, por el que se ordena la formación profesional para el empleo en Euskadi, que gozó del consenso de los agentes sociales y el Gobierno.

En opinión del CES, es necesario el Observatorio Vasco de Empleo y Formación funcione como un único órgano de consulta e integre la información de las Diputaciones, municipios y las entidades locales, estableciendo las bases de un procedimiento común para dichos sistemas de información, análisis y prospectiva sobre el empleo, a fin de evitar duplicidades y evaluar sus dificultades, a través de herramientas informáticas etc.

En verdad, no plantea objeción alguna.

El artículo 40 del ALVE atribuye a la persona titular del departamento competente en materia de empleo la aprobación de los instrumentos comunes de atención, información y prospección que deberán utilizar las entidades integrantes de la Red Vasca de Empleo en la prestación de los servicios de la cartera, lo que hace innecesaria su aprobación por la propia ley, como sugiere el CES.

El Observatorio es un instrumento de gran relevancia, que se materializará en un soporte electrónico que integrará y tratará datos; en absoluto se concibe como una solución organizativa, como parece desprenderse de la consideración del CES.

La determinación de quién sea el órgano encargado de su llevanza y mantenimiento compete al ejercicio de la potestad de autoorganización, siendo los estatutos del ente público de derecho privado lugar idóneo para aclarar estas y otras cuestiones, no la ley.

Por lo demás, la existencia del Observatorio Vasco de Empleo y de Formación no incide en el ámbito de acción de la Comisión Asesora de Lanbide en materia de formación, cuyas funciones, determinadas en el Decreto 82/2016, de 31 de mayo, por el que se ordena la formación profesional para el empleo en Euskadi, no se ven afectadas por el ALVE.

- Se plantea la adición de un apartado c) al artículo 44.1 del siguiente tenor: c) La información relativa al comportamiento del mercado de trabajo (demandas de empleo, paro, contratos, ofertas, ratios de inserción, ...)"

Se acepta, si bien se estima suficiente la referencia a la información relativa al comportamiento del mercado de trabajo, que se corresponde con los términos que se adicionarán como apartado c).

25. Artículo 45. Principios informadores

Al CES le parece un precepto repetitivo. A su vez, el texto, según señala, plantea un mero desiderátum, sin que se establezca cómo se va a garantizar.

No se acepta.

El departamento promotor de la iniciativa no puede estar de acuerdo con tal apreciación. Solo el artículo 5 del anteproyecto trata de principios rectores, pero los son de las políticas públicas de empleo.

Por el contrario, el artículo 45 versa sobre los principios que han de informar la prestación de los servicios públicos de empleo. Un ámbito de acción diferenciado, aunque encuentre espacios comunes.

No se trata de un mero precepto programático, sino que identifica con concreción los ejes sobre los que debe bascular la prestación de los servicios y, por ende, que han de vertebrar el quehacer de todas las instituciones llamadas a prestarlos. En cualquier caso, no es la ley lugar adecuado para determinar cómo se concretarán tales principios.

Por lo demás, no puede considerarse simple desiderátum, por poner algún ejemplo, la gratuidad, como tampoco la trazabilidad de la totalidad de las actividades desarrolladas, tampoco la gestión por competencias profesionales o la atención personalizada. Se trata no solo de principios sino de auténticos mandatos dirigidos al servicio/s público de empleo, y que serán, además, exigibles por las personas interesadas.

26. Artículo 47. Gestión por las diputaciones forales

- En relación con el artículo 47, el CES se pregunta cómo se va a coordinar la programación de impartición de formación por parte de las diputaciones forales con la labor que desarrollen en cada momento Lanbide-Servicio vasco de empleo.

No se acepta.

La consideración del CES reproduce la que en el trámite de audiencia formuló Confebask, por lo que por una mera razón de coherencia se ofrecerá idéntica respuesta a la que en aquel trámite se dio a la organización empresarial.

“El artículo 60.1.c) prevé el mecanismo de coordinación cuando atribuye al Gobierno Vasco la competencia de planificación y programación de la formación en el trabajo en el marco del Plan Vasco de Formación Profesional y de acuerdo con las directrices del Órgano Superior de Coordinación de la Formación Profesional, y prevé la inserción dentro de esa planificación la formación programada, en su caso, por las diputaciones forales y por los municipios.

Esto es, la formación programada por todas las entidades deberá ajustarse a las directrices del Órgano Superior de Coordinación de la Formación Profesional, también las de las diputaciones y municipios.

En cuanto a si estos se constituirán o no en centros de formación, no es cuestión que se aborde en el anteproyecto, ni resulta necesaria su previsión. La libertad de configuración de sus estructuras forma parte del núcleo esencial del principio de autonomía.”.

- A su vez, y en relación con el mismo artículo, el CES Se cuestiona sobre la procedencia de contemplar la prestación voluntaria de servicios de empleo por parte de las diputaciones forales, y en el artículo 48. 2 por parte de los ayuntamientos. Se plantea si esta voluntariedad podría desembocar en que los servicios no se llevarán finalmente a cabo.

No se acepta.

El artículo 27 contiene una cláusula de garantía de prestación de la totalidad de los servicios de la cartera por parte de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo. Los servicios que pueden gestionar las diputaciones forales y las entidades locales en virtud de lo dispuesto en los artículos 47 y 48 tienen una naturaleza complementaria, muy vinculada a las características del territorio y de su desarrollo, y también, con una conexión directa con su competencia en materia de servicios sociales y de inclusión.

En el ámbito de las diputaciones forales, es obvia la competencia concurrente con el gobierno en materia de emprendimiento y de autoempleo y, por ende, la previsión de que puedan desplegar asesoramiento en estas materias parece corolario lógico.

Otro tanto cabe advertir en relación con las entidades locales. La gestión de tareas específicas, vinculadas a la orientación que son, por naturaleza, complementarias, no plantea mayor obstáculo.

En lo que toca al servicio de asesoramiento de empresas, su cercanía al territorio y a la realidad de su tejido empresarial, las convierten en las administraciones más cercanas a las empresas en orden a desplegar un contacto directo con las mismas y a la captación de ofertas de empleo.

Nuevamente, la razonabilidad de la previsión del artículo 48 queda fuera de toda duda.

27. Artículo 49. Programas complementarios para la mejora de la empleabilidad y ocupabilidad

En relación con el artículo 49 el CES señala que los programas complementarios se deben promover con base en un análisis y estudio exhaustivo de los perfiles profesionales de los colectivos prioritarios desde la Comisión asesora de Lanbide.

En verdad, este comentario no plantea objeción, ni sugerencia en orden a la incorporación al texto legal de una matización al artículo o de un precepto con un contenido novedoso; más parece producto de una reflexión cuya procedencia deberá analizarse en el seno de la ejecución de tales programas complementarios o, en su caso, de la programación de unos nuevos.

28. Artículo 50. Programa de valoración de competencias

En relación con el artículo 50, el CES apuesta por la necesidad de reconocer y valorar las microcredenciales.

Como en relación con la anterior alegación, no se plantea en esta objeción, propuesta o sugerencia que haya de incorporarse al texto del anteproyecto.

El reconocimiento y valoración de las microcredenciales será pertinente -o no- tenerlo en cuenta en la articulación concreta del programa, en desarrollo de la ley, pero no en la previsión legal q, necesariamente, ha de responder a parámetros más generales, que den cabida a distintas soluciones de ejecución.

29. Artículo 51. Programa de actualización de competencias

Relación con el artículo 50, el órgano consultivo destaca la conveniencia de desarrollar cuentas de aprendizaje individuales.

Como ha ocurrido con los anteriores artículos 49 y 50, el comentario se sitúa en un terreno de estricta ejecución, y no sobre la procedencia del texto legal sometido a su informe. **Por tanto, se considera que no se formula observación, propuesta o sugerencia.**

A su vez, se cuestiona si se deja el programa de actualización de competencias al ejercicio exclusivo de la autonomía de las personas destinatarias, lo cual, siempre a juicio del CIS, estaría lejos de ser un servicio personalizado y diagnosticado en el plan. Sin embargo, el programa de actualización de competencias tiene una concepción más flexible, que da protagonismo al demandante de servicios de empleo, que será dueño de su propio itinerario de cualificación y recualificación, en su caso.

El artículo enmarca esta autonomía dentro de una oferta formativa que garantice la calidad de la formación, esto es, su relevancia e idoneidad. Y aunque sean cuestiones que habrán de ser objeto de concreción en desarrollo de la ley, no se aprecia mayor obstáculo para que el itinerario de actualización de competencias que desarrolle cada persona pueda, incluso, llevarse a cabo sin haber instado la elaboración de un plan integrado y personalizado de empleo.

Nada lo impide a la luz del artículo 51, y no se aprecia contradicción alguna con el resto del articulado del ALVE.

30. Artículo 55. Contratos abiertos

El CES valora positivamente esta fórmula, si bien considera que sus bases deberían estar perfectamente definidas.

El comentario se sitúa en el estadio de ejecución, que no de definición de esta tipología de acuerdos de naturaleza —a pesar de su nombre- no contractual. Por ello, **se considera que no se formula objeción, propuesta o sugerencia** al texto del ALVE.

31. Artículo 59. Auxilio a la labor inspectora

El CES considera que no queda claro con qué recursos se llevará a cabo la labor inspectora. Podría ser deseable, en este sentido, que se derive a Lanbide esta tarea, previa dotación de los recursos necesarios para ello.

No se acepta.

Como es obvio, no es la ley lugar idóneo para delimitar los recursos concretos con que se contará para llevar a efecto la labor inspectora, hallándose a tal efecto las relaciones de puestos de trabajo. Aquellos deberán ser los suficientes para que la aplicación de la ley pueda hacerse en plenitud y con las debidas garantías.

Discrepa el departamento promotor de la iniciativa respecto de la pertinencia de situar la inspección de la Red Vasca de Empleo en Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, que no es sino uno de sus agentes, aun cuando sea el principal y, por ende, también objeto del ejercicio de la potestad de control. Se ha considerado más adecuado separar la prestación del servicio de su control. Una decisión que se incardina dentro de la discrecionalidad del legislador, aunque cuente con específica motivación, como es procedente.

La exposición de motivos ofrece fundamento suficiente a este respecto, cuando señala que *“La regulación de la inspección sigue los parámetros clásicos de control. Su ejercicio se atribuye al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de empleo, correlato necesario de la competencia para definir los servicios de empleo, su contenido prestacional, el mapa de la Red Vasca de Empleo, etc. Se separa, así, la prestación de los servicios de empleo y el control de los mismos, garantía mínima de imparcialidad en el ejercicio de aquella potestad.”*.

No es, por tanto, una decisión caprichosa sino que, muy al contrario, goza de lógica y razonabilidad.

32. Artículo 62. Gobierno Vasco

- En relación con el artículo 62, el CES recomienda modificar la referencia la formación en el trabajo, contenida en su párrafo 1.c), sustituyéndola por la formación para el trabajo.

Se acepta.

El párrafo citado ha sido modificado en el sentido apuntado por el órgano consultivo, aludiendo a la formación para el trabajo.

- Por otra parte, en relación con el párrafo 1.f), que atribuye al Gobierno Vasco la definición y gestión de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo, sugiere la conveniencia de atribuir dicha función a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, pues cuenta con el conocimiento más cercano al respecto.

No se acepta.



Lanbide-Servicio Vasco de Empleo es entidad prestadora de servicios de empleo. Y este es, precisamente, el esquema que plasma el artículo 62.

La definición de los servicios y su contenido prestacional corresponde al Gobierno en el ejercicio de la potestad reglamentaria simple, sin perjuicio del asesoramiento que pueda ofrecer el ente público y la gestión de los servicios que corresponda al mismo. No hay detracción sino racionalización de competencias, situando al servicio público de empleo en su elemento nuclear y distintivo, cuál es, la dimensión prestacional del servicio.

- Por último, sugiere adicionar un apartado j) del siguiente tenor literal: “j) *Desarrollo de acciones de vigilancia y mejora del empleo*”.

Se acepta parcialmente.

No se ha considerado necesario adicionar un nuevo apartado en tanto que las acciones de mejora del empleo que plantea el órgano consultivo pueden subsumirse en facultades, ya previstas de planificación, de fomento, de mejora de la empleabilidad. Sin embargo, sí se ha considerado oportuno incorporar la facultad de control, pero no como un apartado independiente sino anudándolo al apartado i), de forma que el mismo queda redactado como sigue:

i) Y cualesquiera otras que se integren en la materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, del empleo y su control, así como de la formación para el trabajo, y no se atribuyen a otras instituciones.

34. Artículo 65. Gobernanza

- En primer lugar, advierte de un error material, pues el párrafo uno remite al artículo 63 cuando tendría que hacerlo al artículo 62.

Se acepta.

La redacción del artículo 65.1 queda como sigue:

La gobernanza de las políticas públicas de empleo corresponde al Gobierno Vasco en los términos establecidos en el artículo 62, al Consejo Vasco de Políticas Públicas de empleo y a la Mesa de Diálogo Social.

- En segundo lugar, sugiere la adición del principio de concertación entre los informan la gobernanza. El artículo 65.2 ha quedado redactado como sigue:

2. Estará informada por los principios de concertación, participación, planificación estratégica, racionalización, coordinación, evaluación y transparencia.

35. Artículo 72. Funciones de la Mesa de Diálogo social.

- En relación con el apartado 1.e), que prevé la función de realizar recomendaciones y proponer criterios, directrices y principios en la definición de aquellas políticas sectoriales que incidan en las políticas públicas de empleo, el CES apunta que sería más apropiado considerar la función de negociar y llegar a acuerdos con el gobierno, esto es, concertar.

No se acepta.

No se trata de la concertación de las políticas públicas de empleo, sino de las que puedan tener algún tipo de incidencia en aquellas.

Ni siquiera el Consejo Vasco de Políticas Públicas tiene la función de elaborar propuesta alguna al respecto, sino que, en relación con aquellas otras políticas, como las de innovación, competencia competitividad, etc., su función se limita a velar por la coordinación con las políticas de empleo. No hay razón para reconocer a la Mesa de Diálogo Social una función de concertación en cualesquiera políticas públicas que incumban al Gobierno Vasco, sino, en lo que a la ley vasca de empleo incumbe, se le reconoce tan relevante función en la definición de las directrices de las políticas públicas de empleo y en la planificación estratégica de las mismas. Serán, en su caso, las normas sectoriales correspondientes las que podrán reconocer la función reivindicada.

- Asimismo, propone la adición de una nueva función que concreta en la evaluación de las políticas públicas de empleo contempladas en el título V de esta ley.

No se acepta.

Cabe recordar que el artículo 72.1.c) del ALVE atribuye a la Mesa de Diálogo Social la función de participar en la evaluación de la Estrategia Vasca de Empleo y del Plan Trienal de Empleo de Euskadi. Estas son las funciones en materia de evaluación que han de corresponderle en buena lógica. Porque, no se olvide, la evaluación de las políticas públicas de empleo se atribuye en el título V a un órgano independiente que no se incardina en la estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y dicha cuestión no ha sido puesta en solfa por entidad alguna, tampoco por el CES, a lo largo de la tramitación del ALVE. No resulta justificado que, cuando ni siquiera el Gobierno Vasco tiene atribuida tal función en relación con la política pública de empleo en su conjunto, se reconozca la participación en la misma de la Mesa de Diálogo Social.

36. Artículo 74. Estrategia Vasca de Empleo

El CES propone una nueva redacción al artículo 74.2 del anteproyecto: corresponde al Gobierno Vasco la aprobación de la Estrategia Vasca de Empleo, a propuesta del Consejo Vasco de políticas públicas de empleo, tras el proceso de concertación que se otorga a la Mesa de

Diálogo Social, en los términos previstos en los artículos 69 y 73, y respetando lo dispuesto en el artículo 7.3 de la ley 6/2016, de 12 de mayo, del Tercer Sector Social de Euskadi.

Se acepta.

Se asume la alusión expresa a la función de propuesta que corresponde al Consejo Vasco de políticas públicas y la mención, igualmente expresa, al proceso de concertación.

El artículo 74.2 ha quedado redactado como sigue:

Corresponde al Gobierno Vasco la aprobación de la estrategia vasca de empleo, a propuesta del Consejo vasco de políticas públicas de empleo, tras el proceso de concertación con la mesa de diálogo social, y respetando lo dispuesto en el artículo 7.3 de la Ley 6/2016, de 12 de mayo, del tercer sector social de Euskadi.

37. Artículo 75. Contenido de la Estrategia Vasca de empleo

El CES echa en falta La identificación de quien es el órgano o entidad encargada de la realización del diagnóstico sobre la situación y calidad del empleo en la comunidad autónoma de Euskadi a partir de la evaluación de indicadores clave sociales y de empleo, que se incorpora a la Estrategia.

No se acepta.

No parece contenido propio de la ley la identificación del órgano encargado de elaborar un contenido concreto de la estrategia vasca de empleo. Teniendo en cuenta la función de concertación que se reconoce en el artículo 72 a la mesa de diálogo social, es lógico interpretar que aquella se extiende a todos los contenidos de la estrategia. No hay razón para mantener una interpretación distinta. Esto es lo verdaderamente relevante, no quien sea el órgano encargado de la elaboración material de aquel diagnóstico.

- Asimismo, en relación con el párrafo 2.d) del artículo 75, el CES reproduce la alegación realizada por Confebask en el trámite de audiencia. A su juicio llama a la atención que se haya incluido el contenido del citado apartado cuando en realidad existe una herramienta de planificación en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, que es la estrategia vasca de seguridad y salud en el trabajo.

No se acepta.

Por razones de coherencia, y habida cuenta de que la objeción del CES no incorpora argumento nuevo al ya expresado por la organización empresarial, procede la reproducción de la respuesta que ofreció el departamento promotor de la iniciativa en el citado trámite de audiencia.



“El artículo dos, dedicado a las definiciones, se inicia con la de trabajo digno. Uno de los elementos nucleares del trabajo digno, en su acepción perfeccionado por la o y es la seguridad en el lugar de trabajo.

La conexión entre la seguridad y salud en el trabajo y la definición de la estrategia de empleo es directa. Por lo demás, no alcanza comprenderse la relevancia de contar con dos instrumentos de planificación diferenciados, que parece que parece aceptarse pacíficamente, y, seguidamente, cuestionar la subsunción de ambos en un solo instrumento con traslación de contenidos.

Este aspecto precisaría de mayor desarrollo para comprender el alcance de la objeción, que, tal y como está formulada, parece ser una cuestión de mera formalidad, que no una objeción sustantiva.”.

38. Artículo 77. Planes de empleo y desarrollo local.

El CES considera llamativo, en relación con el párrafo 2.b) del citado artículo, que los ayuntamientos vayan a diseñar formación en el trabajo, cuando sería deseable que ésta tenga una base técnica de formación según el Marco vasco de cualificaciones y especializaciones profesionales.

No se acepta.

Se entiende respondida esta consideración en el punto 26 anterior.

39. Artículo 78. Municipios y entidades locales obligadas a aprobar planes de empleo y desarrollo local.

En relación con la obligación De aprobar planes de empleo y desarrollo local, que impone el párrafo 1 del citado artículo a los municipios de más de 10.000 habitantes y a aquellos que tengan una paz una tasa de paro superior al 10 % durante más de dos años consecutivos, el CES apunta que dicha obligación no debería limitarse por el número de habitantes o las tasas de paro y que compre y que convendría que todos los municipios apostarán por los planes de empleo.

No se acepta.

En primer lugar, llama a la atención esta alegación, pues parece entrar en contradicción con el comentario general vertido en el informe del órgano consultivo en relación con la subsidiariedad y el papel de las instituciones locales. Advertía que el principio de subsidiariedad, si es llevado al extremo, puede cargar de competencias a unos ayuntamientos que, en ocasiones, no pueden desarrollar políticas de empleo local. Consideraba, además, que las instituciones locales no son siempre las más activas en políticas activas de empleo. Podrá comprenderse la

contradicción en que incurre el CES al demandar ahora planes de empleo para todos los municipios, con independencia del número de habitantes y de la tasa de paro, y, a la vez, cuestionar el excesivo protagonismo que el anteproyecto otorga a la dimensión local.

En cualquier caso, y como se justificó sobradamente en la valoración del informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, la obligación de aprobar los referidos planes en función del parámetro número de habitantes y tasa de desempleo, no impide a todos los municipios interesados la aprobación de sus propios planes de empleo y desarrollo local. A mayor abundamiento, cabe recordar que el artículo 79 impone a los municipios que no estén obligados a su elaboración, la aprobación de un programa de acciones dirigido a estimular la actividad económica y la generación de empleo en el municipio de que se trate. Así las cosas, queda suficientemente claro que todos los municipios y entidades locales se hallan concernidos por el ALVE por las políticas públicas de empleo y todos habrán de ejercer sus facultades de planificación o de programación.

40. Artículo 80. Foro Vasco de Empleo

En relación con los foros territoriales de empleo, señala el CES que no se sabe qué representación van a tener, ni qué papel se otorga a las organizaciones empresariales y sindicales territoriales.

No se acepta.

Desde una interpretación estrictamente sistemática, cabe señalar que se hallarán representadas en los foros territoriales las entidades a que se refiere el párrafo 2, pues el mismo resulta aplicable tanto al foro vasco de empleo propiamente dicho, como a los foros territoriales que puedan constituirse.

En cuanto a la representación de las organizaciones empresariales o sindicales, habrá que estar a lo que se determine reglamentariamente.

41. Artículo 81. Funciones del Foro Vasco de Empleo

Propone, a su vez, la eliminación del apartado d) del párrafo 2, pues no termina de identificarse con la debida claridad qué labor prospectiva desplegará, con qué criterios, cuál será el papel que ostentará el servicio de asesoramiento de empresas de la Cartera de Servicios de la Red Vasca de Empleo, que incluye esa labor de prospección.

Se acepta y se elimina el citado apartado.

42. Artículo 85. Evaluación.

El CES valora positivamente que se contemple la evaluación en el ALVE. Sin embargo, cuestiona que se atribuya la evaluación de las políticas públicas de empleo al órgano encargado de la evaluación del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión. Se pregunta si no hubiera sido mejor separar en dos órganos diferenciados tales funciones.

No se acepta.

Las políticas de empleo tienen una conexión directa con el Sistema Vasco de Garantía de ingresos y para la inclusión; de hecho, se integra en el mismo. El empleo, el empleo de calidad, es la mejor herramienta para la inclusión social de las personas.

Es razonable que un mismo órgano tenga atribuida la función devaluación de dos políticas íntimamente conectadas, y forman parte de un mismo género. En cualquier caso, no resulta justificado desde parámetros de eficiencia ni de racionalización del gasto público la proliferación de órganos independientes de evaluación. Al contrario, aquellos principios justificarían, en su caso, la creación de una única estructura evaluadora, lo cual no estaría reñido con la especialización que requiera la evaluación de cada una de las políticas. Pero, como se dice, en modo alguno permiten avalar la consideración del CES.

43. DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA. Mapa de la Red Vasca de Empleo, logotipo e instrumentos comunes de atención, información y prospección

El CES considera que los plazos previstos en dicha Disposición son insuficientes, habida cuenta que habrán de establecerse los criterios para el diseño de la Red y de los instrumentos.

Se acepta.

Se considera razonable un plazo de dieciocho meses. Diferir más la aprobación del Mapa de la red y la aprobación de los instrumentos comunes implicaría una dejación de la ordenación del panorama prestacional, uno de los objetivos principales del ALVE.

La Disposición adicional primera queda redactada como sigue:

DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA.- Mapa de la Red Vasca de Empleo, logotipo e instrumentos comunes de atención, información y prospección

1. En el plazo de dieciocho meses desde la entrada en vigor de la presente ley, el Gobierno Vasco aprobará el mapa de la Red Vasca de Empleo.

2. En idéntico plazo la persona titular del departamento del Gobierno Vasco competente en materia de empleo aprobará el logotipo de la Red Vasca de Empleo y los instrumentos comunes de atención, información y prospección.

5.5.5 Consejo de Relaciones Laborales

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 26 de octubre de 2022 ha tenido entrada el informe del Consejo de Relaciones Laborales (en adelante, CRL) en relación con el anteproyecto de ley vasca de empleo (en adelante, ALVE), dictado al amparo de lo dispuesto en el artículo 3.1.a) de la Ley /2012, de 23

de febrero, de Lan Harremanen Kontseilua/Consejo de Relaciones Laborales y en el artículo 2.1 del Decreto 434/2013, de 29 de octubre, sobre Lan Harremanen Kontseilua/Consejo de Relaciones Laborales.

El mismo se divide en cinco apartados: (i) antecedentes; (ii) análisis previo de la competencia del Consejo de Relaciones Laborales para el ejercicio de la función consultiva y la emisión del presente informe; (iii) análisis técnico del ALVE; (iv) alegaciones y consideraciones particulares de los miembros de la Comisión de Informes del CRL; (v) dictamen del CRL, que expresa su parecer en los términos siguientes:

“El Consejo de Relaciones Laborales, en ejercicio de la función consultiva en materia socio laboral que le atribuye su ley reguladora y por mayoría suficiente de los miembros que la componen, MANIFIESTA SU CONFORMIDAD con el contenido sustancial del anteproyecto de Ley Vasca de Empleo, con el voto favorable de los miembros designados por Confebask, CCOO y UGT y el voto en contra del miembro designado por LAB”.

Los apartados (iii) y (iv) contienen un análisis detallado del ALVE que debe ser debidamente valorado por el departamento promotor de la iniciativa.

Como viene sosteniendo la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (por todos, dictamen 199/2014), *“Cuando el producto elaborado va a ser una ley, el camino seguido por el ejecutivo en su elaboración debe estudiarse, no para evitar defectos que puedan afectar a su validez, sino como otra manera útil de afianzar el traslado al Parlamento de una regulación racional —fruto de una decisión meditada— y razonable —en sintonía con las pautas axiológicas de nuestro ordenamiento (...)”* y, tratándose del informe del órgano de encuentro y diálogo permanente entre las organizaciones y confederaciones sindicales y las confederaciones empresariales, así como del ente consultivo del Gobierno y del Parlamento Vasco en materia laboral, los comentarios, análisis y objeciones formuladas deben ser objeto de detenido análisis y ponderación, a fin de que la iniciativa cuente con el refuerzo que ofrece cualquier decisión meditada y, en lo posible, con una mayor garantía de acierto en la regulación propuesta.

Tal y como viene realizándose a lo largo de la tramitación administrativa del ALVE, las consideraciones que se realizarán a continuación guardan relación exclusivamente con aquellos pasajes del dictamen en el que el CRL plantea alguna objeción, sugerencia o manifiesta simples prevenciones, evitando la mención de aquellos comentarios del informe que avalan las soluciones normativas que propone el anteproyecto.

En definitiva, se trata de exponer, de modo sucinto, la incidencia que el repetido dictamen ha tenido en el texto del anteproyecto tras la oportuna valoración del mismo, a cuyo efecto se examinarán individualmente cada uno de los comentarios que planteen objeciones, prevenciones o sugerencias.

II. VALORACIÓN DEL INFORME

A. En relación con el título II: Los derechos y obligaciones para la mejora de la empleabilidad.

En relación con el sujeto público, Lanbide, obligado a garantizar el cumplimiento y efectividad de los derechos reconocidos en el título segundo de la ley, el informe del CRL señala que su identificación se realiza mediante una fórmula indirecta, a la que no opone objeción alguna, si bien la considera incompleta, por cuanto la remisión a los artículos 9 a 12 deja fuera de estas obligaciones la llamada formación "en el trabajo" (denominada en el 3er borrador "formación para el trabajo"). Entiende el CRL que dicho derecho no se configura en sentido estricto como un derecho garantizado y, por tanto, exigible frente a Lanbide por sus titulares, a diferencia de lo que ocurre con el resto de los recogidos en el artículo 9, en la medida en que su prestación se condiciona a la existencia de recursos y la oferta de formación disponible en cada momento.

No se acepta.

Para dar respuesta a esta alegación, nos serviremos del estudio "El derecho subjetivo a las políticas activas de empleo" (Guillermo Escobar Roca y José Luis Gil y Gil, mayo 2022), que se adjunta como anexo III a la Memoria justificativa del anteproyecto, al que nos remitimos, si bien se extraerán algunas de sus consideraciones más relevantes en orden a justificar la procedencia de la regulación propuesta.

La configuración de los elementos clave de todo derecho subjetivo, exige la existencia de una norma jurídica que lo reconozca y, en términos democráticos, la fuente más adecuada es la ley. En la misma deberán identificarse los siguientes elementos clave: a) titulares del derecho - personas a quienes se reconoce el mismo-; b) órganos o entidad concreta que se encuentran obligados por el derecho; c) contenido -si el derecho es prestacional, como en el caso del ALVE- deben concretarse con un cierto detalle las prestaciones que pueden exigir las personas titulares del derecho y que debe suministrar el obligado –en este caso, Lanbide-Servicio Vasco de Empleo- d) garantías, por si se producen incumplimientos del derecho, en orden a determinar si el incumplimiento realmente se produjo, o no.

Todos y cada uno de los elementos antedichos se identifican con claridad en los artículos 9 a 16 del ALVE.

Más concretamente, por lo que al derecho a la formación se refiere, aquel estudio indica lo siguiente:

"En segundo lugar, también debería reconocerse el derecho de todo trabajador desempleado u ocupado a la formación y el reciclaje, en especial durante las transiciones profesionales, como ya hace la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de orientación e integración de la formación profesional (BOE de 1 de abril de 2022) [art. 4.1, d) y e)]. Un funcionamiento adecuado de las políticas activas de empleo exige llevar a cabo acciones de mejora de la empleabilidad que combinen actuaciones de orientación profesional y formación para el empleo. Dentro de las políticas activas de empleo, el servicio de formación y cualificación para el empleo exige, entre otras acciones, una formación profesional para el empleo acorde a las necesidades de los



usuarios. La formación es importante no solo para los desempleados, sino también para quienes se hallan ocupados. En este sentido, bajo la rúbrica “Educación, formación y aprendizaje permanente, el principio primero del Pilar de Derechos Sociales de la Unión Europea dispone que “toda persona tiene derecho a una educación, formación y aprendizaje permanente inclusivos y de calidad, a fin de mantener y adquirir capacidades que le permitan participar plenamente en la sociedad y gestionar con éxito las transiciones en el mercado laboral”. En el estado actual, el anteproyecto de Ley Vasca de Empleo describe, de forma adecuada, el servicio de formación profesional para el empleo (art. 40.1), y reconoce el carácter instrumental que posee, cuando precisa que “permitirá el desarrollo de itinerarios formativos personalizados que formarán parte, en su caso, del plan integrado y personal para el empleo”. Convendría añadir, en ese u otro precepto, que tiene el carácter de derecho subjetivo.

El que se reconozca un derecho a la formación para el empleo, como medida instrumental para mejorar la empleabilidad, y lograr un puesto de trabajo o aumentar las oportunidades de promoción a través del trabajo, no significa que todos los desempleados o usuarios del servicio tengan derecho a recibir una formación concreta, que programe o subvencione Lanbide. Se trataría entonces del derecho a un procedimiento. (...).”

A su vez, cabe señalar, en primer lugar, que si el artículo 13.2 prevé que la oferta formativa disponible deberá atender a los requerimientos y demandas del mercado de trabajo, las administraciones competentes deberán velar porque así sea, y establecer la colaboración con otras entidades públicas y/o privadas en orden a responder, precisamente, a las necesidades del mercado de trabajo.

En todo caso, debe recordarse que, incluso cuando se trata del derecho fundamental a la educación, el acceso a las enseñanzas regladas está limitado por la disponibilidad de cada centro concreto; y, cuando se refiere a niveles educativos superiores, encuentra otras limitaciones, como las aptitudes y capacidades del alumno, lo que no obsta a la extensión de la gratuidad de las enseñanzas y al reconocimiento del derecho fundamental.

El reconocimiento de un derecho subjetivo no significa que el mismo tenga carácter ilimitado.

Se consideran absolutamente lógicas y proporcionales y, por ende, ajustadas a Derecho las limitaciones del derecho a la formación en el trabajo a los recursos formativos existentes (esto es, habrá un número de centros limitado, sin que sea exigible la proliferación de los mismos hasta el infinito), y a la programación de la oferta formativa existente, que deberá atender, como se ha dicho, a su carácter aplicado; en definitiva, a la relevancia significativa de la formación de que se trata en el mercado de trabajo.

Así las cosas, es obvio que el plan deberá adaptarse a la oferta formativa existente y esta alimentarse de la formación propuesta. Por decirlo de manera ilustrativa, es un sistema que se retroalimenta de manera permanente.



La configuración como derecho de una determinada prestación no significa que aquel no pueda someterse a determinadas condiciones de ejercicio, ni que sus contornos y su contenido hayan de ser sean ilimitados.

B. En relación con el título III: entidades que se integran en la Red Vasca de Empleo

Tras un detallado análisis, el informe del CRL afirma que *“Es cierto que esta Red se integra por entidades públicas y privadas que colaboran entre sí (cooperan en su propia terminología) para la satisfacción de todos estos servicios, pero el régimen aplicable a unas y otras y el estatus que les corresponde es, sin embargo, sustancialmente diferente”*. Distingue, de un lado, aquellas *“entidades públicas que “natural” o “automáticamente” quedan integradas en la Red, en la medida en que tienen atribuidas competencias propias en materia de empleo (lo que se desarrollará con más detalle al analizar el título IV del anteproyecto); y, de otro, las entidades colaboradoras que lleguen a gestionar alguno de los servicios de la cartera.*

No se contesta en este punto a ninguna objeción, sugerencia, o propuesta, pero sí se considera procedente efectuar una aclaración.

Tras un análisis profuso, el informe realiza, a nuestro juicio, una apreciación equivocada. El ALVE no distingue entre entidades públicas, que integran la red de forma automática, de las que forman parte de la misma en virtud de una colaboración que les lleva a gestionar un servicio de empleo de manera indirecta.

Salvo Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, que tiene la condición, por decirlo de algún modo, de miembro natural de la Red Vasca de Empleo, en cuanto tiene atribuida la gestión de la totalidad de los servicios de empleo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, las demás entidades públicas integrantes de la Red Vasca de Empleo lo serán como resultado de la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 19.

La integración se acordará por el departamento del Gobierno Vasco competente en materia de empleo, de resultas de aquel procedimiento que tendrá por objeto la identificación de los servicios que prestará la entidad de que se trate, su acomodo al mapa de la Red Vasca de Empleo, la determinación de la fecha de integración, la puesta de la disposición de los instrumentos comunes de prospección, información y atención, así como la asunción por la entidad solicitante de las obligaciones que el ALVE impone a las entidades integrantes de la Red Vasca de Empleo.

No hay, por tanto, automatismo alguno en la integración de la Red Vasca de Empleo.

En relación con las entidades colaboradoras que se integran en la Red Vasca de Empleo por la gestión indirecta de alguno de los servicios de la cartera, no procede efectuar aclaración alguna, pues su referencia es correcta.



Sí procede, en cambio, realizar una puntualización en relación con la sustitución en la prestación, prevista en el artículo 61 del ALVE, que el informe del CRL trae a colación en el mismo apartado.

Señala el informe que se permite a Lanbide acordar la sustitución de la entidad que corresponda y recuperar la gestión directa de los servicios que aquella tuviera encomendados, pero esto no es exactamente así.

El artículo 61 del ALVE atribuye al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de empleo la competencia para acordar la repetida sustitución, aunque la gestión del servicio - en esto sí asumimos la interpretación del CRL-, quede en manos de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo. Es importante el apunte porque Lanbide-Servicio Vasco de Empleo también podrá ser objeto de una suerte de supervisión y control, de resultados de los cuales procederá la adopción de medidas correctoras, tal y como prevé el citado precepto.

Es la calidad del servicio de empleo y la protección de las personas destinatarias del mismo la que se halla en el eje de este mecanismo de sustitución (en tanto la competencia de ejecución de los servicios de empleo que corresponde a la Comunidad Autónoma de Euskadi se ve afectada por una incorrecta prestación del servicio) y será la estructura de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi la que velará por su protección, no la entidad instrumental a quien se atribuye la gestión del servicio de empleo.

C. Título IV: competencias, gobernanza, planificación, participación y financiación de las políticas públicas de empleo.

Del detallado análisis del contenido del título IV del ALVE que lleva a cabo el informe del CRL, llama la atención el dedicado al Foro Vasco de Empleo y, más concretamente, a los foros territoriales de empleo. Señala textualmente el informe (pág. 16) que *“El anteproyecto de ley prevé también y admite, por tanto, la eventual creación de Foros territoriales, cuya actividad quedará constreñida al territorio histórico en el que se implanten, sin que el texto contenga disposiciones relativas a su naturaleza, composición o régimen de actuación que dependerá, por tanto, de las decisiones que adopte la administración territorial correspondiente, en ejercicio de sus competencias de autorganización, aunque, como es obvio, con respeto del régimen legal sustantivo vigente en materia de empleo”*.

Los denominados foros territoriales de empleo no se han concebido como réplicas territoriales del Foro Vasco de Empleo, cuya creación haya de instarse a iniciativa de la diputación foral respectiva, cuyo ámbito competencial y funcional en materia de empleo no justifica tal liderazgo, a entender del departamento promotor de la iniciativa, aun cuando el órgano de participación territorial constriña su radio de acción al territorio histórico.

En verdad, la concepción que subyace a la propuesta es más propia de grupos de trabajo, integrados en el propio Foro Vasco de Empleo, bien que de ámbito territorial, lo que permite optimizar su funcionamiento, a la par que desplegar funciones de interés territorial,

singularmente procedentes en la promoción del desarrollo de fórmulas de colaboración entre agentes o de acciones con incidencia en el empleo o en el desarrollo del territorio, etc.

Se trata, en definitiva, de fomentar fórmulas de participación activa en el desarrollo de políticas públicas que trasciendan la mera función consultiva.

Por ello, se estima más acertada la alusión a la constitución de grupos de trabajo en el seno del Foro Vasco de Empleo -eliminando la referencia a los foros territoriales de empleo, que generaba equívocos-, de forma que será su reglamento de organización y funcionamiento el que dé cuenta de los detalles de su composición, concrete sus funciones y sus normas de funcionamiento.

De este modo, se han modificado los artículos 80 y 81 del ALVE, que han quedado redactados como sigue:

Artículo 80.- Foro Vasco de Empleo

1. El Foro Vasco de Empleo es el órgano de participación en las políticas públicas de empleo, adscrito al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de empleo.

2. En el mismo estarán representados el Gobierno Vasco, las diputaciones forales y los municipios, Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, las organizaciones sindicales y organizaciones patronales de carácter intersectorial más representativas de la Comunidad Autónoma de Euskadi, la Confederación de Cooperativas de Euskadi, los trabajadores y las trabajadoras autónomas, las sociedades laborales de Euskadi, las organizaciones del Tercer Sector Social de Euskadi que intervengan en el ámbito del empleo, las universidades del sistema universitario vasco, las agencias de colocación, clústeres, centros integrados de formación profesional y las entidades de formación.

3. Su composición, la designación de sus miembros y el régimen de organización y funcionamiento se determinarán reglamentariamente, debiendo garantizar, en todo caso, una presencia equilibrada de hombres y mujeres.

En el seno del Foro Vasco de Empleo, y de acuerdo con lo que disponga el reglamento a que se refiere este párrafo, podrán constituirse grupos de trabajo de ámbito territorial en orden a promover, impulsar y dinamizar fórmulas de colaboración entre los agentes de las políticas públicas de empleo intervinientes en el territorio respectivo, o iniciativas de desarrollo territorial con incidencia en el empleo, u otras funciones que se consideren de interés territorial.

5. El Foro Vasco de Empleo se reunirá, al menos, una vez al año.

Artículo 81.- Funciones del Foro Vasco de Empleo

El Foro Vasco de Empleo ostenta las funciones siguientes:

a) Informar la Estrategia Vasca de Empleo, el plan trienal de empleo de Euskadi, los planes de empleo y desarrollo local y, en su caso, los planes territoriales de empleo.

b) Informar las disposiciones de carácter general en materia de empleo.

c) Analizar la información sobre la situación del mercado de trabajo y sobre las políticas públicas de empleo que se definan y apliquen en el entorno europeo y estatal.

d) Realizar propuestas y recomendaciones en materia de empleo al Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo, al Gobierno Vasco, a las diputaciones forales y a los municipios.



e) Solicitar la opinión de expertos externos para el cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas.

f) Cualquier otra que se atribuya reglamentariamente.

D. Alegaciones y consideraciones particulares de los miembros de la Comisión de Informes del Consejo de Relaciones Laborales

Examinado el anteproyecto de Ley Vasca de Empleo, los miembros de las organizaciones integrantes de la Comisión de Informes del Consejo de Relaciones Laborales realizaron una serie de alegaciones, todas ellas respaldando el planteamiento que subyace en el ALVE.

No procede, por tanto, exposición alguna al respecto, remitiéndonos al contenido del informe a fin de evitar reiteraciones innecesarias.

No obstante, discrepa del parecer mayoritario el miembro de la Comisión de Informes del Consejo designado por LAB, que expresa su oposición al contenido del anteproyecto de Ley Vasca de Empleo remitido al CRL. Sus discrepancias son las siguientes:

1.- El anteproyecto maneja un concepto de lo que denomina empleo digno absolutamente genérico y totalmente insuficiente desde la perspectiva de los derechos de las personas trabajadoras, con una clara connotación mercantilista que lo vincula de forma preferente y casi exclusiva a la actividad productiva.

No se acepta.

La definición de trabajo digno se sustenta, tal y como se justifica en la exposición de motivos, en la pergeñada por la OIT sobre el trabajo decente. No es, por tanto, producto de un capricho o resultado de una concepción subjetiva o particular. Al contrario, se trata de la definición admitida internacionalmente.

2.- En el anteproyecto de ley se aborda, en el mejor de los casos, la dignidad de empleo desde una óptica totalmente individualista, olvidando que un empleo digno requiere inexcusablemente de estructuras económicas y sociales justas y de una actuación, legislativa y de gestión, orientada hacia la defensa de los derechos de las personas trabajadoras.

No se acepta.

Nos remitimos al anterior comentario. En todo caso, el parecer discrepante excede, con mucho, del ámbito de esta iniciativa normativa y, por tanto, resulta una consideración a la que el ALVE no puede ofrecer respuesta.

3.- La Red Vasca de Empleo, que se presente como un claro avance en el anteproyecto de ley, no añade nada en realidad a lo que ya existe, simplemente se limita a residenciar, en su caso, las mismas competencias en otras instancias y, por tanto, no solo no corrige ninguna de las insuficiencias actuales del modelo, sino que añade riesgos adicionales.

No se acepta.

Se vierten consideraciones meramente apodícticas, desprovistas de una mínima fundamentación y que, por tanto, no pueden ser debidamente valoradas.

4.- Manifiesta su preocupación por la gestión de los datos de las personas usuarias de los servicios de empleo en el marco de la Red Vasca, dada la participación en la misma de agentes privados, que no se identifican, ni siquiera se definen de manera precisa en el anteproyecto de ley, que van a tener acceso a un importante caudal de información de carácter personal. En este sentido, reitera la oposición de su organización a cualquier política de privatización y de cesión de competencias públicas en agentes privados.

No se acepta.

Se remite el departamento promotor de la iniciativa al informe emitido por la Autoridad Vasca de Protección de Datos sobre el ALVE, que no ha opuesto objeción alguna al respecto. Resulta descontextualizada y ajena a las previsiones del anteproyecto la referencia a una política de privatización de cuya referencia se desconoce el origen y su relación con el anteproyecto.

5.- El anteproyecto de ley establece un marco de gobernanza que legitima un modelo de diálogo social vacío con el que su organización se ha mostrado siempre muy crítica. El diálogo social no mejora “*per se*” la posición de la ciudadanía si no genera acuerdos con contenido que repercutan en la situación concreta de las personas y mejoren sus derechos.

No se acepta.

Nuevamente, se exponen afirmaciones incondicionadas de las que se discrepa radicalmente. A tal fin, bastará con remitirse a los fundamentos extensamente expuestos en toda la documentación que soporta la presente iniciativa, a la exposición de motivos que fundamenta la importancia de la participación de los agentes sociales en el diseño de las políticas públicas de empleo.

En cualquier caso, el diálogo social únicamente proyectado sobre la negociación colectiva, esto es, el diálogo bipartito, no es sino una de las fórmulas posibles del diálogo social. No la única, ni resulta incompatible con el que se promueve en esta ley –diálogo social tripartito- en la elaboración y ejecución de políticas públicas de empleo. Un parecer, dicho sea de paso, respaldado reiteradamente por la OIT.

6.- En lo que se refiere al marco competencial, considera que, como ocurre con todas las materias laborales, este anteproyecto de Ley Vasca de Empleo pone una vez más de manifiesto las insuficiencias competenciales de la CAPV para definir y garantizar un verdadero modelo propio, no lastrado por la existencia de competencias estatales de carácter exclusivo en materia de legislación laboral.

No se acepta.

Tal consideración tiene un alcance que trasciende el análisis del ALVE, pues cuestiona el fundamento constitucional y estatutario del mismo, desde su propia negación. Se comprenderá que tal parecer no pueda considerarse válido, ni punto de partida para análisis relevante alguno sobre el anteproyecto, al limitarse a cuestionar la CE y el EAPV, bien que eludiendo el cauce y procedimiento para su modificación.

En cuanto a la dispersión de los niveles de intervención, que, a juicio del miembro de LAB, resta uniformidad y coherencia al conjunto de las políticas de empleo, bastará decir que la atribución de competencias a las diputaciones y a los municipios en materia de empleo, está profusamente justificada en la exposición de motivos.

Como lo está que la implicación interinstitucional en materia de empleo que subyace en el ALVE no es óbice para garantizar niveles adecuados de coordinación de las políticas de empleo en Euskadi y de estas con otras políticas con directa incidencia en la creación y mantenimiento del empleo. A tal servicio se concibe el Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo.

5.5.6 Oficina de Control Económico**I. INTRODUCCIÓN**

Con fecha 2 de enero de 2023 se ha recibido de la Oficina de Control Económico (en adelante, OCE) el informe previsto en los artículos 25 a 27 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, sobre el anteproyecto de ley vasca de empleo (en adelante, ALVE).

El informe contiene la siguiente conclusión: *“Siendo cuanto cabe referir en relación al anteproyecto de Ley Vasca de Empleo en el trámite de control económico-normativo, se emite el presente informe, con las observaciones formuladas en el mismo, significando el carácter desfavorable respecto a la transformación del organismo autónomo LANBIDE–SERVICIO VASCO DE EMPLEO en ente público de derecho privado y a la regulación del Fondo de Cooperación para el Empleo y Desarrollo Local contemplada en la Disposición Transitoria Segunda”*.

La anterior conclusión aparece motivada en el cuerpo del informe, a la que se suman otras, todos las cuales serán objeto de análisis y de respuesta motivada, siempre, claro está, que el departamento promotor de la iniciativa mantenga la discrepancia respecto al juicio expresado por el órgano de control

II. EXAMEN DE LAS OBJECIONES, CONSIDERACIONES Y SUGERENCIAS CONTENIDAS EN EL INFORME DE LA OCE

1. Transformación de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo de organismo autónomo a ente público de derecho privado.

Como se ha adelantado, el informe de la OCE emite su parecer desfavorable en relación con la transformación del organismo autónomo Lanbide–Servicio Vasco de Empleo en ente público de derecho privado.

No se acepta.

Sin perjuicio de la valoración de cada uno de los fundamentos que expone aquel informe, y a fin de evitar reiteraciones innecesarias, es preciso efectuar una remisión inicial a las razones que fundamentan la transformación de la configuración jurídica de la entidad -pasando de organismo autónomo a ente público de derecho privado-, y que se exponen en el documento intitulado “Lanbide-Servicio Vasco de Empleo como ente público de derecho privado”, que obra en el expediente unido como anexo a la memoria justificativa del ALVE, así como en el “Plan de actuación inicial sobre la transformación de Lanbide–Servicio Vasco de Empleo de organismo autónomo a ente público de derecho privado del sector público vasco”, elaborado al amparo de lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco –también unido al expediente-, pues los argumentos de uno y otro documento siguen plenamente vigentes.

Vaya por delante que la propuesta de transformación de la configuración jurídica de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo atiende al derecho aplicable a sus funciones, tal y como sugiere el informe de la OCE cuando se remite al emitido por el mismo órgano el 27 de octubre de 2009, que reivindicaba la importancia de atender *al derecho aplicable a sus quehaceres, sean estos funcionales o prestacionales*.

La cuestión es vislumbrar si, como señala el informe de la OCE “*el núcleo funcional contingente de cualquier servicio público de empleo, y en especial, el que se contiene en esta normativa, tiene su encaje natural y jurídico como organismo autónomo y, en consecuencia, con sujeción total al derecho público y sus controles*”, o si admite otra configuración jurídica que encaje naturalmente con las funciones que la ley atribuye a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

Aquella subsunción cuasi automática del ámbito funcional de los servicios públicos de empleo en la configuración propia de los organismos autónomos que aprecia la OCE, cual si fuera la única procedente, mostrará la primera quiebra -previsiblemente en fechas muy próximas- con la aprobación de la ley estatal de empleo.

En efecto, el dictamen del proyecto de ley de empleo, aprobado en pleno por el Congreso de los Diputados el 22 de diciembre de 2022, prevé la creación de la Agencia Española de Empleo, organismo público de los previstos en la sección 4ª del capítulo III del título II de la Ley 40/2015. Dicha configuración permite la flexibilización de las dos cuestiones que vertebran la modificación del régimen jurídico *ad intra* de Lanbide-Servicio Público de Empleo como ente

público de derecho privado -el régimen de personal y el régimen presupuestario, de contabilidad y control económico financiero-.

Una personificación jurídico pública –la de las agencias estatales- ajena nuestro ordenamiento en tanto la reciente Ley 3/2022 no la contempla.

Es obvio que la configuración jurídica de la futura Agencia Española de Empleo no es determinante a los efectos que ahora se analizan, pues nos hallamos en el marco de la competencia *ex* artículo 10.2 EAPV. Sin embargo, aquella transformación –de organismo autónomo a agencia estatal- parte de la reflexión de las ineficiencias que la personificación jurídico público del organismo autónomo ha traído consigo y la procedencia de acometer la modernización del servicio público de empleo, a cuyo efecto el legislador se sirve del instrumento que ofrece la Ley 40/2015.

Un apunte necesario, aunque externo a la justificación de la transformación de la configuración jurídica de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, pues evidencia la preocupación del legislador estatal por adaptar el actual organismo autónomo SEPE a los requerimientos de nuestro tiempo, en orden a lograr la optimización de los servicios que tiene encomendados y su modernización.

Dicho esto, la tesis de la OCE que defiende que el ámbito funcional de los servicios públicos de empleo tiene su encaje natural en la configuración jurídica como organismo autónomo debe matizarse en el sentido de que aquel exigirá una personificación jurídico-pública, pero lo misma habrá de ser la que mejor se adapte a las características del servicio, la que permita una mejor prestación a la ciudadanía y una satisfacción más eficaz del interés general al que ha de servir.

En orden a eludir debates estériles, cualquier análisis ha de partir de las funciones que el ALVE atribuye a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo en su artículo 88, y que son los siguientes:

a) Garantizar los derechos para la mejora de la empleabilidad y garantizar y gestionar los servicios de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo en los términos establecidos en esta ley. b) Elaborar y desarrollar programas de empleo específicos dirigidos a colectivos con especiales dificultades para la inserción sociolaboral y para la creación de empleo digno, además de los programas complementarios para la mejora de la empleabilidad y ocupabilidad. c) Ejercer todas las funciones en materia de prospección e información de las necesidades del mercado de trabajo, la evolución de los perfiles ocupacionales, los requerimientos profesionales y la orientación laboral, así como diseñar y mantener los instrumentos comunes de atención, información y prospección que deberán utilizar las entidades integrantes de la Red Vasca de Empleo. d) Ejecutar las funciones relativas a la Red Eures (Servicios Europeos de Empleo) de la Unión Europea. e) Gestionar la intermediación laboral, llevar el registro de demandantes de servicios de empleo, así como la gestión del registro de comunicación de contratos laborales. f) Gestionar programas de empleo, de formación para el trabajo, de fomento del autoempleo y la creación de empresas. g) Comprobar el cumplimiento de las obligaciones que, como demandantes de empleo, tienen las personas solicitantes o beneficiarias de las prestaciones de desempleo y comunicar los incumplimientos, en su caso, a la entidad gestora de las prestaciones.



h) Ejercer la potestad sancionadora en materias relativas al empleo y desempleo, en los términos establecidos en su legislación específica. i) Comprobar el cumplimiento de los requisitos y realizar las debidas actuaciones de control e inspección en relación con las agencias de colocación que actúen en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi. j) Desarrollar proyectos de investigación, diseño e innovación aplicada en el ámbito de la orientación, prospección, intermediación laboral, emprendimiento, formación para el trabajo, y en otros ámbitos de la política de empleo, así como y gestionar proyectos experimentales, especialmente de ámbito europeo, que permitan desarrollar nuevos enfoques y soluciones en la prestación de servicios de empleo. k) Tramitar y gestionar las prestaciones económicas del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la inclusión, el ejercicio de las potestades de control, inspección y sancionadora vinculadas a las mismas, así como la gestión de los instrumentos y servicios de inclusión. l) Establecer los criterios de reconocimiento y homologación de los centros y entidades colaboradoras, así como la supervisión y control de su funcionamiento. m) Gestionar el registro de empresas de inserción y el registro vasco de centros especiales de empleo-.

Teniendo en cuenta el carácter instrumental de las formas de personificación de las entidades del sector público, se convendrá que lo relevante es atender a la importancia de la presencia de potestades públicas²⁴ en el ejercicio del ámbito funcional referenciado, al que ineludiblemente habrá de aplicarse el derecho administrativo –general y especial-, y encomendarse su prestación a personal funcionario.

Así, si la preponderancia funcional conecta con aquel concepto no habría motivo para optar por formas privadas de personificación, incluso de las públicas que admiten la regulación de parte de su actividad por el derecho privado o, en todo caso, por un régimen desprovisto de los privilegios y garantías propias del derecho administrativo. La razón es obvia: el quehacer del ente estaría sometido a este derecho, singularmente importante en el análisis de sus relaciones con terceros.

Pero no es el caso de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

De la totalidad de funciones que le atribuye el ALVE, solo las recogidas en los apartados g), h), i), k) l) y m) del artículo 88 demandan la aplicación ineludible del derecho administrativo, pero no el resto, destacando entre estas últimas las que son propias de la actividad –con carácter general- de los denominados servicios de empleo.

La unilateralidad²⁵ prototípica de la potestad administrativa es ajena absolutamente a esta tipología de servicios, como las acciones de la administración en su desarrollo aparecen despojadas del privilegio de la ejecutividad -presunción validez y producción de efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa o estén sometidos a la

²⁴ La potestad administrativa es un poder jurídico unilateral, atribuido conforme al principio de legalidad para la satisfacción del interés general, sometido a la ley y al control jurisdiccional.

²⁵ La unilateralidad significa que las potestades se ejercen sin necesidad de que la persona destinataria de su actuación esté de acuerdo con ello, lo que permite que sus actos de aplicación gocen de la nota de la ejecutividad, rasgo esencial del acto administrativo.

condición de notificación o publicación, lo que implica su capacidad de producir efectos y la obligación para las personas destinatarias de acatarlos-.

Ello no significa que Lanbide-Servicio Vasco de Empleo pueda someter la prestación de servicios de orientación, prospección, intermediación o formación, por poner algunos ejemplos, al derecho privado, que no resultaría procedente. Es conocida la exhaustiva regulación de la cartera de servicios del Sistema Nacional de Empleo²⁶ y los principios que informan su prestación, dictada en ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral (artículo 149.1.7 CE), que se completará con la regulación que derive de la ley vasca de empleo y su normativa de desarrollo, una vez estén vigentes.

Pero tal afirmación dista mucho de conllevar que el reconocimiento o prestación de los servicios de empleo se realicen con la intermediación de un procedimiento administrativo que preserve el carácter objetivo del ejercicio del poder por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo; ni que este imponga, reconozca o deniegue unilateralmente los mismos.

Muy al contrario, los servicios de empleo se configuran despojados de unilateralidad, exigiendo la participación activa de la persona demandante del servicio. A efectos de ilustrar cuanto se dice, sirve la analogía con los servicios sanitarios, respecto de los que no se aprecian diferencias sustanciales y que, resultan ajenos a la tramitación de un procedimiento administrativo, como también a cualquier situación de poder jurídico unilateral en manos del respectivo servicio público de salud.

Hay que admitir que de la configuración jurídica como organismo autónomo o como ente público de derecho privado del servicio público de empleo no derivará para la ciudadanía alteración del régimen jurídico de las actividades prestacionales y de control de las que serán beneficiarios u obligados –1) prestaciones económicas del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, 2) acciones estrictamente administrativas de homologación, registro, control, inspección y sanción y, 3) servicios de empleo, propiamente-, que permanecerá invariable más allá de aspectos tangenciales, vinculados a la logística de la entidad, que no merecen su análisis por ser en todo caso residual.

Ahora bien, si un porcentaje nada desdeñable de su ámbito funcional es ajeno a la necesaria intervención del derecho administrativo, al ejercicio de potestad pública, y no requiere su actividad del dictado de actos administrativos, ni de su ejercicio por personal funcionario²⁷, la *vis atractiva* del organismo autónomo sobre la que se sostiene el principio de subsidiariedad que proclama el artículo 6.1.b) de la Ley 3/2022, aparece desprovista de razón de ser.

Así, aunque el régimen jurídico de actividad permanezca invariable, y no necesariamente regido por el derecho administrativo, sí podrán modularse las relaciones *ad intra* y su régimen

²⁶ Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y normas de desarrollo.

²⁷ Las referidas en el artículo 44.2 de la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco, siquiera en una relación no exhaustiva.

jurídico, cuando así lo demande la eficaz satisfacción del interés público, circunstancia que cobra especial significación en el régimen jurídico de los recursos humanos y de forma instrumental en el régimen presupuestario, de contabilidad y control económico financiero, en orden a procurar la modernización del servicio público de empleo.

En verdad, no se están invocando razones novedosas. Son las mismas o muy similares -todas ellas vinculadas al principio de eficacia-, que han justificado históricamente la creación de entes públicos de derecho privado. Solo a partir de aquel principio de satisfacción eficaz del interés general se entiende la configuración jurídica como entes públicos de derecho privado de una panoplia de entidades en las que el desarrollo de su ámbito funcional se anuda abrumadoramente al ejercicio de potestades públicas, y que no resistiría el escrutinio de la OCE a partir de los parámetros de análisis que utiliza ahora para la transformación de la configuración jurídica de Lanbide-Servicio Público de Empleo.

Sirvan los ejemplos de la Red Ferroviaria Vasca-Euskal Trenbide Sarea, creada por Ley 6/2004, de 21 de mayo-; la Agencia Vasca del Agua, creada por Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas; la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, creada por Ley 5/2008, de 19 de junio; Unibasq-Agencia de Calidad del Sistema Universitario Vasco, creada por Ley 13/2012, de 28 de junio; o la SPRI-Agencia Vasca de Desarrollo Empresarial, creada por Ley 5/2017, de 22 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2018.

La consulta del ámbito funcional descrito en las leyes de creación de aquellos entes así lo acredita (también en la SPRI entre cuyas funciones la acción de fomento adquiere singular protagonismo), así como las últimas memorias de actividad publicadas²⁸ por las entidades reseñadas, cuya consulta resulta esclarecedora.

Ejemplos a los que ha de sumarse Osakidetza-Servicio Vasco de Salud, que la Ley 8/1997, de 26 de junio, de Ordenación sanitaria de Euskadi, configura como ente público de derecho privado. Su exposición de motivos es suficientemente reveladora de la funcionalidad de la ley, que reivindica también para sí el ALVE:

²⁸ Aunque no todos los entes citados elaboran memorias anuales de actividad, pueden consultarse las siguientes:

- Memoria de actividades de UNIBASQ 2019. Publicada en el siguiente enlace: <https://www.unibasq.eus/es/memorias-de-actividades/>
- Memoria de URA-Agencia Vasca del Agua 2021. Publicada en el siguiente enlace: <https://www.uragentzia.euskadi.es/gobierno-responsable/memorias/webura00-contents/es/>
- Memoria de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo 2021. Publicada en el siguiente enlace: https://www.elankidetza.euskadi.es/elankidetza_memorias/webela01-eduki/es/
- Memoria de Euskal Trenbide Sarea -ETS 2020. Publicada en el siguiente enlace: https://www.ets-rfv.euskadi.es/contenidos/informacion/etst_transparencia/es_oficinas/adjuntos/Memoria-Digital-2020_cas.pdf



“Esta ley ni pretende ni puede terciar en la compleja problemática advertida. Simplemente reivindica el espacio propio de cada legislador para crear el marco de actuación flexible que necesita la Administración sanitaria vasca, con una opción que garantice la regularidad de las decisiones públicas sobre regulación-financiación del sistema sanitario y su sometimiento a los mecanismos de control público adecuados. (...)”.

En este contexto de análisis comparado no puede eludirse que la regulación que derivaba del Decreto legislativo 1/1997²⁹, conforme al que se crearon los entes antedichos, era sustancialmente análoga a la vigente³⁰ y, aun con todo, el legislador consideró procedente la creación de todos los entes públicos de derecho privado que acaban de citarse.

Igual que resulta significativo que, con ocasión de la aprobación de la Ley 3/2022, el legislador no haya promovido una reordenación de aquel elenco de entidades, manifestación de que aquella personificación permite una adecuada satisfacción de los intereses generales para los que fueron creadas, a pesar del protagonismo –cuando no cuasi monopolio en algunas de ellas– del ejercicio de potestades públicas que exige la aplicación del derecho administrativo y su consiguiente prestación por personal funcionario.

Si entonces se consideró justificada la creación de entes públicos de derecho privado, aun cuando el derecho aplicable a sus quehaceres no avalaba tal configuración jurídica, no hay razón para impedir la transformación de la Lanbide-Servicio Vasco de Empleo que mejor sirva a la satisfacción de sus fines. Una necesidad de transformación que también vertebra la del actual organismo autónomo Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) en la Agencia Española de Empleo –agencia estatal-, ya comentado. No es mera casualidad: los servicios públicos de empleo se hallan en un proceso de transformación, no tanto en razón de las funciones llamados a prestar, sino en la calidad de las mismas, en las ratios de atención e inserción laboral, de colaboración con el tejido empresarial, de recualificación, etc. para lo cual es imprescindible su modernización.

²⁹ A la aprobación de la Ley 8/1997, se hallaba en vigor el Decreto Legislativo 1/1988, de 17 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

³⁰ A este respecto es suficientemente ilustrativa la exposición de motivos de la Ley 3/2022 cuando señala lo siguiente: *“El título II regula estrictamente la organización del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, partiendo de la definición de la tipología y clasificación de entidades, que permanece prácticamente inalterable desde la regulación ahora derogada de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General, acompañada de una actualización necesaria de conceptos, como el relacionado con la llamada «administración independiente», y de procesos, como son todos los que permiten la articulación de nuestros entramados orgánicos y funcionales, así como de una lógica incorporación al conjunto de las normas que configuran el desarrollo legislativo que se considera más adecuado sobre el régimen jurídico de nuestro sector público, y tanto a efectos del ejercicio de nuestras competencias como al efecto de determinar los diversos elementos técnicos que permiten las soluciones de colaboración y coordinación interadministrativa.*

El título III se adentra en el desarrollo más preciso de las figuras jurídicas que personifican el sector público, definiendo los supuestos sin más ánimo de innovación que el que corresponde a la correcta determinación de las señas de identidad y de los elementos de cada figura que podemos determinar desde la perspectiva competencial, pues no cabe la definición de nuevas figuras ni la alteración de los elementos sustanciales de las existentes en la legislación general.”.

Por tanto, y como ha quedado dicho, la atención *al derecho aplicable* por el que aboga la OCE debe resultar compatible con la aplicación del principio de instrumentalidad, que exige la configuración jurídica que mejor se adapte a los fines y objetivos que tenga específicamente asignados la entidad y, a cuyo albur, cabrá superar las ineficiencias derivadas del régimen jurídico al que aboca una determinada configuración jurídica, cuando aquel no es requerimiento necesario para desplegar la actividad, las funciones y fines que la ley le atribuye.

El informe de la OCE señala que, a la vista de la especial incidencia de la actividad en el marco de las potestades públicas contempladas en el ALVE, el correcto acomodo corresponde a la condición de organismo autónomo frente a la de ente público de derecho privado.

Atiende al volumen de recursos presupuestarios vinculados a las políticas públicas que efectivamente constituyen el ejercicio de potestades públicas, en particular las prestaciones de garantía de ingresos y demás programas subvencionales referidos al empleo y la formación, a los ingresos derivados de los reintegros y al limitado coste adicional que la memoria económica prevé para las funciones que no suponen el ejercicio de potestades públicas.

Se analizarán separadamente cada uno de los fundamentos, a excepción del referido a los ingresos de la entidad, por considerar esencialmente ajustado el análisis del informe del órgano de control.

a) Por lo que se refiere a la incidencia del ejercicio de potestades públicas en el quehacer de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo y su reflejo en los puestos de trabajo

Respecto a la incidencia del ejercicio de potestades públicas, además de reiterar lo hasta ahora expuesto, cabe cuestionar la principal conclusión del informe de la Dirección Función Pública, que sirve de fundamento al informe de la OCE en relación con la plantilla de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

Según estos informes de las 935 dotaciones estructurales de la organización, 815 (87%), desempeñarían actividades relacionadas con el ejercicio de potestades públicas y, por tanto, dichas dotaciones se reservarían a personal funcionario, circunstancia que recomendaría permanecer en la figura jurídica de organismo autónomo.

Se desconoce el examen sobre el que se sostiene tan radical conclusión pero, en todo caso, no se soporta en el análisis pormenorizado del quehacer funcional de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo

Como viene señalándose en diferentes documentos integrados en el procedimiento de elaboración del ALVE, Lanbide-Servicio Vasco de Empleo necesita una profunda transformación organizativa en aras de constituirse en el principal instrumento gestor de las políticas activas de empleo en Euskadi y, a la par, vertebrar la Red Vasca de Empleo, manteniendo una adecuada gestión del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión. Es precisamente ese reto

de ofrecer y recuperar la prestación de servicios de empleo a personas y empresas a que viene obligado, el que ha de vertebrar el análisis.

La distribución de los 935 puestos estructurales actuales -que no incluye los nuevos puestos contemplados como estructurales en los presupuestos de 2023, que llegará a 1.081 puestos-, se manifiesta en tres niveles de estructura organizativa: a) servicios centrales, donde aproximadamente está destinado el 21,5% del personal; b) oficinas territoriales, que acoge al 9,5% del personal y, c) oficinas de empleo, que son el destino del 69% del personal.

Esta distribución se verá afectada por las nuevas dotaciones aprobadas para 2023 y por la aplicación de la transformación organizativa Hobetzen, afectando a su especialización funcional.

Funcionalmente -tanto en aplicación del modelo organizativo Hobetzen, como por la puesta en marcha del ALVE-, la actividad de las oficinas de empleo se centrará en la prestación de servicios de la siguiente naturaleza:

- Conjunto de procesos destinados a dar cumplimiento a los derechos para la mejora de la empleabilidad y a la prestación de servicios de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo (títulos II y III del ALVE).
- Proceso de información y registro relacionado con solicitudes del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, eliminando de las mismas la tramitación de prestaciones económicas del Sistema.

Sin entrar en la desagregación de subprocesos de esta cartera de servicios, es evidente que, salvo los de tipología registro -en todo caso minoritarios-, el resto de procesos/servicios que darán sentido a la actividad de las oficinas de empleo se centrará en la satisfacción de los derechos para la mejora de la empleabilidad de las personas usuarias (título II del ALVE) y en la prestación de los servicios de empleo (título III, cap. II), ajenos a cualquier ejercicio de potestad pública.

Siendo esta la realidad de las oficinas de empleo, que son destino del 69% de la plantilla estructural, y sin pormenorizar en cómo se distribuye la actividad de Servicios Centrales y Oficinas Territoriales, resulta prudente concluir que más del 65% de la misma estará desarrollando funciones que no conllevan ejercicio de potestad pública, ni sujeción al derecho administrativo, y ello con independencia de la naturaleza del vínculo -laboral o funcional- que una en la actualidad al personal con la organización, y al margen del personal que pase a prestar servicios en las oficinas territoriales para la tramitación de las prestaciones económicas.

Con este esbozo del horizonte que fija el proceso de transformación de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo se trata de ilustrar el objetivo de revertir la realidad actual, en la que los tiempos de reparto de la actividad entre gestión de prestaciones y gestión de servicios y programas de políticas activas de empleo es del 57% (56,96%, exactamente) y del 43%, respectivamente; reparto que se acentúa a favor de la gestión de las prestaciones en las oficinas

de empleo, que alcanza porcentajes del 65% (64,66%), reduciéndose la asignación funcional del ámbito de las políticas activas de empleo al 35,34%.

Se trata de datos de enorme relevancia en tanto manifestación de la imposibilidad de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo de cumplir como servicio público de empleo, viéndose obligada a la externalización de parte de los servicios y evidencia, a su vez, del alejamiento de las ratios de demandantes de servicios de empleo/personal orientador recomendadas por la UE.

Por ello, la reversión de tal tendencia resulta imprescindible y, por ello también, se ha fijado el objetivo de dar un impulso decidido a la prestación de servicios de empleo y posibilitar mediante una reorganización racional aumentar considerablemente el personal dedicado a esta función vertebral.



Como consecuencia de la próxima entrada en vigor de la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, desde la Dirección de Prestaciones e Inclusión de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, se ha venido desarrollando el “Proyecto de análisis funcionales, organizativos, y de necesidades de recursos asociados a la entrada en vigor de la Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos para la Inclusión”, que ha permitido planificar las significativas modificaciones en los procesos de gestión de estas prestaciones y estimar la nueva organización y dimensionamiento de los recursos en orden a dar respuesta al modelo de gestión de las prestaciones y de la inclusión.

Este dimensionamiento de personal se sitúa en torno a las 351 dotaciones, de las 1.081 de la estructura presupuestaria de personal para 2023, lo que permite no solo atender el ámbito competencial de las prestaciones económica del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, sino especializar al resto de la estructura presupuestaria de personal –esto es, en torno a 730- en la prestación de servicios de empleo.

Teniendo en cuenta los datos cuantitativos de las dotaciones que ilustran la transición del modelo de intervención/atención actual al futuro, es acertado afirmar, sin pormenorizar en cómo se distribuye la actividad de Servicios Centrales y Oficinas Territoriales, que más del 65% de la plantilla de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo tendrá asignadas, como se ha dicho, funciones propias del servicio de empleo stricto sensu.

En el marco del proyecto de transformación organizativa Hobetzen se están dando pasos en esta dirección, a partir del objetivo prioritario de especialización, de forma que se identifiquen con claridad los roles y funciones de cada puesto, que en absoluto se presentan intercambiables. Así, por ejemplo, la tramitación de las prestaciones se está concentrando en las oficinas territoriales, que se constituyen en back office especializados, reconduciendo la gestión de los servicios de la cartera de servicios de empleo prácticamente en exclusiva a las oficinas de empleo, con un contenido prestacional desprovisto en su ejercicio de cualquier resquicio de potestad y ajeno en su tramitación a la que es propia del procedimiento administrativo y sus singularidades.

En definitiva, no existiría problema ni disfuncionalidad alguna derivada de la consideración como laboral del personal que, como cometido principal, tenga atribuidas las funciones vinculadas a la prestación de la cartera de servicio de empleo, tal y como prevé el artículo 44.6 de la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de empleo público vasco.

Por ello, no pueden compartirse las apreciaciones recogidas por la Dirección de Función Pública en los dos informes que obran en el expediente de elaboración del ALVE, en cuya virtud, *“la transformación de Lanbide en ente público de derecho privado no impediría que una parte muy importante de sus puestos de trabajo se mantuvieran como puestos reservados a personal funcionario”*, lo que también adquiere relevancia en la valoración del informe de la OCE.

Es más, las 482 dotaciones actuales de la escala socio-laboral, integradas fundamentalmente por técnicos/as de empleo y formación y orientadores/as, desarrollarán mayoritariamente funciones asociadas a la prestación de servicios de la cartera de servicios de empleo, sin

vinculación a potestad pública, ha de reiterarse, que lo serán en su totalidad en el caso de puestos pertenecientes a dicha escala con destino en oficinas de empleo.

Hay que tener en cuenta que el elenco funcional representativo de aquella escala, en lo que al servicio de empleo se refiere, se concentrará en funciones de atención, elaboración de diagnósticos personalizados, de planes de empleo personalizados y en la prestación de los servicios de la cartera, siendo del todo residual, y, desde luego vinculado a un número limitado de dotaciones, otras funciones como la elaboración de convenios o la gestión de ayudas y subvenciones, por más que las mismas se incluyan como representativas de la repetida escala.

Considerar que todos los puestos pertenecientes a una escala realizan la totalidad de las funciones asignadas a la misma resulta ilusorio y no responde a la realidad.

De igual forma, respecto a las 300 dotaciones asignadas a la Escala Administrativa, dependerá como se ha señalado, de su destino en la estructura organizativa de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, sin apenas ejercicio de potestades públicas en el caso de oficinas de empleo, más allá de las funciones y tareas vinculadas al registro.

b) En relación con los recursos presupuestarios vinculados al ejercicio de potestades públicas

Redundando en la misma línea expositiva, el informe de la OCE entiende oportuno sopesar la trascendencia de la actividad vinculada al ejercicio de potestades públicas a partir del volumen de ejecución presupuestaria que conecta con las mismas, para concluir que las dotaciones referidas a subvenciones y atenciones sociales representan un 88.3% del presupuesto total previsto para 2023, sin incluir los costes de capítulo 2 (gasto corriente) y de capítulo 1 (gastos de personal) que pudieran ser imputables a la gestión de tales políticas subvencionales y de ayuda, incrementando el porcentaje señalado.

El departamento promotor de la iniciativa considera que este acercamiento no resulta procedente, y lo demuestra el análisis comparado.

Así, y a efectos meramente ilustrativos, cabe referirse a la Memoria de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo 2021 en la que se hace constar que del total del presupuesto actualizado correspondiente al ejercicio antedicho -49.723.474 €-, más de un 92% - concretamente, 46.151.909 €- se corresponde con gasto estrictamente subvencional, esto es, vinculado al ejercicio de potestades públicas.

Conclusiones análogas cabría obtener del análisis presupuestario de otros entes públicos de derecho privado. Aunque no sea el caso adentrarse en tal examen, sí es preciso advertir que el promovido por la OCE no puede servir de fundamento para enervar la procedencia de la transformación de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo en ente público de derecho privado, pues el mismo quiebra con una simple muestra del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi y su análisis comparado.

Como reiteradamente viene exponiéndose, el proceso transformador de la entidad, Hobetzen, y el propio ALVE pretenden que Lanbide-Servicio Vasco de Empleo diseñe, adapte e implante su estructura organizativa al nuevo modelo de servicios y optimice sus procesos y recursos, desde una visión global e integradora.

En definitiva, se aboga por recuperar el ámbito funcional vinculado a la gestión de las políticas activas de empleo, sin detrimento de la actividad prestacional que deriva de la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión.

Desde esta realidad, la comparativa entre los recursos presupuestarios vinculados a las políticas activas de empleo con las vinculadas propiamente a la inclusión social resulta falaz. Como también lo es atender al monto de la partida “transferencias y Subvenciones”, que no puede reflejar -y no lo hará en el futuro- el total de la implicación presupuestaria que se anuda a la gestión de políticas activas de empleo.

Por decirlo de forma llana, aquella partida y las que le seguirán en ejercicios futuros, solo refleja –ha de insistirse en estricta referencia a las políticas activas de empleo- el presupuesto vinculado a acciones de colaboración, subvencionales, prestaciones económicas o transferencias a favor de terceros, etc., que también forman parte de dichas políticas, obviamente, pero en absoluto constituyen el grueso de las mismas, ni su núcleo sustantivo e ignora la acción desplegada por el propio servicio público de empleo con las personas usuarias a través de atención y servicios prestados directamente.

Si, como se ha señalado, la estructura de los presupuestos de LANBIDE puede inducir a la consideración de organismo subvencional, un análisis detallado de la principal partida presupuestaria que le da esa naturaleza, “Transferencias y Subvenciones”, permite aclarar su elevada concentración en un número muy limitado de procedimientos, lo que, a su vez, exige un número limitado de personal dedicado a su tramitación.

Si se atiende al presupuesto 2023, la partida de “Transferencias y Subvenciones”, alcanza 946 millones, desglosados del modo siguiente: a) Inclusión social: 663 m; b) empleo: 176 m; c) formación: 107 m.

De los 663 millones de Inclusión Social, 586 millones corresponden al pago de prestaciones sociales -RGI, IMV, y PCV-, respecto de la que se ha expuesto la planificación del dimensionamiento de los recursos humanos asignados.

Por su parte, es muy significativa en términos cuantitativos, y afecta a los servicios de Empleo y Formación, la correspondiente a “Bonificaciones por contratación y formación”, que asciende aproximadamente a 150 millones, lo que supone un 15,8% del total, y que merece especial consideración por resultar su tramitación consecuencia de los flujos financieros entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Euskadi, en los que Lanbide-Servicio Vasco de Empleo se convierte en mero organismo pagador, desprovisto de cualquier margen de acción, pues es el

Departamento de Economía y Hacienda quien liquida el *quantum* de la transferencia que finalmente llevará a cabo el organismo autónomo³¹.

Esto es, del total de 946 millones, 736 millones no se destinarán por Lanbide a políticas activas de empleo stricto sensu, quedando los 210 millones restantes vinculados a estas políticas y a acción subvencional propiamente – de los cuales, 70 millones se destinan al mantenimiento y creación de empleo en Centros Especiales de Empleo (al capítulo de personal, propiamente), cuya gestión podría automatizarse-. El monto restante se reparte en los programas integrados en el Plan Estratégico Subvencional de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo. Los 210 millones referenciados, se destinan a acción subvencional propiamente y, por ende, formaría parte del conjunto de actividades sujetas al derecho administrativo, aunque con requerimientos de personal muy desiguales.

De cuanto acaba de exponerse pueden obtenerse las siguientes conclusiones:

1) Del presupuesto cuya ejecución se contrae mayoritariamente a programas subvencionales, que defiende la OCE, más del 61% se dirigen a hacer efectivos el derecho subjetivo a prestaciones económicas para hacer frente a las necesidades básicas de las personas beneficiarias o coadyuvar a la efectividad del derecho a la vivienda. Este ámbito funcional, según viene asumiéndose con reiteración, está sometido en plenitud al derecho administrativo y está dimensionado atendiendo a la próxima entrada en vigor de la Ley 14/2022.

2) Del 39% restante, casi el 42% (esto es, un 16.38% del total) responde a liquidación financiera con el Estado. Lanbide-Servicio Vasco de Empleo es una simple entidad pagadora, cuya acción se contrae a la emisión de los correspondientes documentos presupuestarios y en la materialización de la transferencia. Una tarea que bien podría asumir cualquier órgano de la administración general.

3) El 22% restante se vincula a aquellas políticas activas de empleo que se materializan a través de acción subvencional propiamente dicha.

Trasladar miméticamente el resultado del análisis presupuestario es, como se ha dicho, falaz, pues la conclusión que del mismo se obtiene reduce la acción del organismo autónomo como servicio ejecutor de políticas activas de empleo a un simple 22% del total de su actividad, ignorando el quehacer ínsito a todo el elenco prestacional que deriva de la cartera de servicios del sistema nacional de empleo, cual si el mismo no existiera o quedara reducido hasta completar aquel límite presupuestario.

Por ello, tal análisis no permite extraer conclusiones válidas, pues obvia que el porcentaje más importante de las políticas activas de empleo desplegadas son ajenas a la acción

³¹ La Dirección de Relaciones Institucionales envía una carta a la Directora de Servicios de Empleo y le indica la cuantía de las bonificaciones previstas en las cuotas sociales y de formación profesional objeto de compensación al Estado en el plazo del Cupo de mayo, septiembre o diciembre. El Departamento de Economía y Hacienda hace dos documentos “O” al tercero Lanbide y este emite dos documentos “ADO” y “RI”, ambos en formalización. Su periodicidad es cuatrimestral y es aquel Departamento el que informa de la cantidad que ha de transferirse.

subvencional y han de situarse en manos de los profesionales y de las profesionales especializados/as del servicio público de empleo.

c) Por lo que se refiere al instrumento de ordenación del personal y su servicio a la mejor satisfacción del interés general

Siendo el puesto de trabajo la unidad básica de estructuración del empleo público, tal y como proclama la Ley 11/2022, resulta razonable que una entidad con la singularidad prestacional como la que caracteriza a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo ostente la capacidad de aprobar su respectiva RPT.

No se trata de una mera atribución vacua de razón de ser, sino el correlato necesario para garantizar una organización de los recursos humanos especializada que pueda afrontar el reto de su modernización.

En los documentos unidos a la memoria justificativa del ALVE se aduce la singularidad funcional de los servicios de empleo, que no se comparte con otra entidad y organismo del sector público, como tampoco de la Administración General.

Una afirmación que no se contradice a la luz del conglomerado funcional que caracterizan algunas de las escalas de nuevo cuño que nacen de la Ley 7/2021, de 11 de noviembre, de los cuerpos y de las escalas de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, como la de atención socio laboral del cuerpo superior facultativo o técnico.

La escala sirve al objetivo de agrupar funciones que pueden ser desempeñadas por profesionales con titulaciones de diversos campos de estudio o para agrupar las funciones propias de una titulación oficial concreta, tal y como expresa la exposición de motivos de la citada ley.

Ignorar -siguiendo con la escala de atención socio laboral a la que acaba de hacerse referencia-, la especificidad funcional de los servicios de la cartera del sistema nacional de empleo y agruparla con la que es propia de los servicios sociales, o incluso en algún caso del de salud, es desconocer, dicho sea con todos los respetos, su contenido y los requerimientos prestacionales que derivan de la Orden ESS/381/2018, de 10 de abril, por la que se aprueba la Guía técnica de referencia para el desarrollo de los protocolos de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.

Y ello, aun asumiendo que las 416 dotaciones de aquella escala existentes en Lanbide, las 26 existentes en el Departamentos de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, las 26 en el Departamento de Salud y las 4 del Departamento de Trabajo y Empleo, podrían atender consultas, coordinar, inspeccionar y promocionar actividades, elaborar convenios, gestionar acuerdos, planes y programas, ayudas y subvenciones, en materia de empleo y formación para el empleo e inserción laboral.

Pero lo que es específico de las 416 dotaciones de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo es la función descrita como planificación de itinerarios profesionales por su conexión con la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.

Más allá de la problemática que subyace a la integración en una misma escala de ámbitos funcionales diferenciados -cuestión ajena a esta valoración-, lo que sí resulta de una importancia estratégica en el objetivo de la especialización de los recursos humanos adscritos a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo es la atención singular que requiere cada una de las funciones y tareas en que se desglosan los servicios que está obligada a prestar.

Por ilustrar aquella especificidad, se propone un breve acercamiento a la función de elaboración del diagnóstico individualizado y la elaboración del perfil que forma parte del servicio de orientación³². El mismo se compone de las siguientes fases:

1. Fase de acogida e información: Información al demandante de los fines y características de la entrevista de diagnóstico.

2. Fase de exploración: 2.1 Valoración del historial profesional y formativo para conocer la trayectoria profesional y detectar hábitos, motivaciones e intereses. 2.2 Diagnóstico individualizado basado en competencias (competencias técnico-profesionales adquiridas a través de la formación y/o la experiencia laboral, competencias transversales y aspectos personales, nivel de información de las ocupaciones en el mercado de trabajo, habilidades, técnicas e instrumentos para la búsqueda activa de empleo, nivel de motivación, actitud para iniciar acciones formativas. 2.3 Exploración del/de los objetivo/s profesional/es del demandante: acotar el perfil profesional de la persona, en torno a las ocupaciones que puede y desea desempeñar a corto/medio plazo.

3. Fase de cierre: Identificación de puntos fuertes y puntos débiles, perfil actualizado del demandante que podrá servir para la actualización de la demanda y de apoyo para la realización del itinerario individual y personalizado para el empleo en los que se detallará las actuaciones pertinentes y la derivación a otros servicios para la mejora de la empleabilidad.

El mismo acercamiento funcional cabría realizar con el diseño del itinerario individual y personalizado de empleo (IPE); con el acompañamiento personalizado en el desarrollo del itinerario y el cumplimiento del compromiso de actividad; con el asesoramiento y ayuda técnica adicional para la definición del currículo y para la aplicación de técnicas para la búsqueda activa de empleo; con la información y asesoramiento adicional sobre la situación del mercado de trabajo, políticas activas de empleo y servicios comunes y complementarios de la cartera y sobre la oferta formativa y los programas; apoyo a la gestión de la movilidad laboral. Se trata, en todos los casos, de procesos de enorme especificidad que forman parte del servicio de orientación de la cartera del Sistema Nacional de Empleo.

³² Extraído de la Orden ESS/381/2018, de 10 de abril, por la que se aprueba la Guía técnica de referencia para el desarrollo de los protocolos de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.

Es de interés resaltar que entre los criterios de calidad del servicio definidos en la Orden ESS/381/2018, de 10 de abril, se encuentra la disponibilidad de técnicos especializados en orientación profesional, a salvo del servicio de apoyo a la gestión de la movilidad laboral, en el que se exige la disponibilidad de consejeros EURES con dedicación plena. Requerimientos de calidad que, se entenderá con facilidad, resultan ajenos a la escala antedicha y cualquier otra existente en la Ley 7/2021.

Esta breve referencia a uno solo de los contenidos de un servicio de la cartera, que cabría replicar como se dice con el resto de servicios, pone de manifiesto por sí sola la exigencia de especialización de los recursos humanos llamados a prestar servicios de empleo, por razón de calidad y por razón de la especificidad del servicio.

Un objetivo que no se garantiza con suficiencia con la RPT de la Administración General y los organismos autónomos, no solo por las deficiencias apuntadas en relación con la escala de atención socio laboral, sino por la propia configuración de las escalas preferente y secundarias identificadas en la RPT que permitirán articular los procesos de provisión, pero no asegurarán la tan necesaria especialización.

Solo una RPT propia de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo –posible en tanto ente público de derecho privado, de acuerdo con la Ley 11/2022- permitirá garantizar aquella especialización, demanda imprescindible en todos aquellos puestos que tienen como función principal la prestación de servicios de empleo; un número que, como ha quedado expuesto, superará con mucho la mitad de los puestos de trabajo de la entidad, y que coadyuvará a configurar un servicio público de empleo de calidad.

Consciente de la trascendencia de la especialización en el logro de la modernización del servicio de empleo, Lanbide-Servicio Vasco de Empleo ha abordado el diagnóstico de necesidades formativas del personal, en el marco del proyecto de transición y mejora “Lanbide Hobetzen”, cuyo objetivo principal es identificar las necesidades formativas de su personal asociadas al proyecto de transformación y a la mejora de la organización atendiendo al análisis de necesidades formativas de cada perfil y, dentro de cada perfil, por familia de competencias.

Pero esta iniciativa, necesaria sin duda, no permite alcanzar por sí sola el objetivo imprescindible de disponer de recursos humanos especializados, estabilizados y formados, para responder a ámbitos funcionales como los que tiene encomendados y en los que las relaciones con personas y empresas usuarias requieren de perfiles profesionales específicos, que puedan responder con eficacia y prontitud a las necesidades cambiantes del mercado de trabajo.

El organismo autónomo ha evidenciado ineficiencias en la gestión de los recursos humanos que tienen un efecto directo en la calidad del servicio: los tiempos de demora en la incorporación de personal, falta de flexibilidad, de consolidación, la movilidad excesiva de personal (hacia la Administración general u otros organismos autónomos) que impide la culminación de la necesaria especialización y la retención del talento en Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

Existen reglas y procedimientos rígidos que impiden la contratación de personal de forma rápida y eficiente, lo que dificulta la adaptación a las necesidades cambiantes de la entidad.

A modo ilustrativo, Lanbide-Servicio Vasco de Empleo sufre con especial rigor las consecuencias de la importante rotación de su personal; así, durante el año 2020 se realizaron 118 comisiones de servicio, en 2021 fueron 108 y el pasado año 2022 se alcanzó la cifra de 90 (cifra muy mediatizada por los procesos de consolidación).

Siendo uno de los principales indicadores en relación con la rotación de personal, las referidas comisiones de servicios suponen sobre el total de puestos de trabajo (935 en el ejercicio 2022) unos porcentajes del 12,6%, 11,6% y 9,63% respectivamente para dichos años. Teniendo en consideración que la Administración no dispone de una estadística que permita analizar en profundidad el origen de la rotación del personal, sí hay indicadores que permiten afirmar que el trabajo de atención al público y las competencias exigidas para su desarrollo inciden en la preferencia de otros destinos, habida cuenta de la falta de especialización requerida.

La referida rotación de personal tiene efectos muy negativos en la prestación del servicio – tanto de empleo, como del vinculado a las prestaciones del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión-. Se citarán algunos de ellos: pérdida de conocimiento y experiencia; falta de estabilidad y continuidad en los proyectos; falta de coherencia y consistencia en los servicios; falta de confianza y desconfianza de los ciudadanos/as; falta de motivación y compromiso en los empleados/as; incremento en los costos, de productividad y de formación, etc.

Los efectos citados son muy perniciosos para cualquier organización y lastran su funcionamiento. Eludirlos y no afrontarlos sería irresponsable. Por ello, es importante dotar a la organización de autonomía en la gestión de los recursos humanos que permitan incidir en una realidad perniciosa para cambiarla.

d) En relación con el control y fiscalización de la entidad y otras cuestiones

El informe de la OCE defiende el valor de los mecanismos de control que fortalecen la idoneidad de los cauces seguidos en la tramitación, respetando principios tan elementales como el de igualdad de trato, objetividad, legalidad y seguridad jurídica. Apunta que la eliminación de los corsés (contabilidad y presupuesto público, control interventor previo, etc.) parece ser un fin en sí mismo para elegir un tipo jurídico u otro sin reparar en la naturaleza efectiva de las actuaciones que desarrollará Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

El departamento promotor de la iniciativa asume como propias las consideraciones de la OCE en relación con la importancia y funcionalidad de los mecanismos de control. Pero estos, como el resto de la acción de las administraciones públicas, han de estar al servicio de la mejor y más eficaz satisfacción del interés general.

Como es obvio, y no precisa de mayor fundamentación, la transformación de la configuración jurídica de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo se dirige a garantizar la modernización de la entidad y de los servicios y funciones que tiene encomendados, velando por la calidad en su prestación, en beneficio directo de la ciudadanía y de la propia gestión de los recursos públicos.

El régimen jurídico que ha de regir el control de su actividad es una cuestión tan relevante como cualquier otra, pues lo esencial es que el régimen de la entidad se adapte al conglomerado de actividades y funciones que está llamado a desarrollar y, como se dice, el tipo de control no es sino una de las cuestiones a dilucidar.

De inicio debe aclararse que la configuración jurídica de Lanbide-Servicio como ente público de derecho privado no persigue huida de control interno alguno, sino acogerse a aquel mecanismo de control que mejor se adapte a la consecución del interés público.

Por ello, resulta oportuno transcribir algunos pasajes de la exposición de motivos del Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en orden a reconducir la valoración contenida en el informe de la OCE, superando la expresión de meros pareceres no contrastados:

“Como contrapunto a las características señaladas, y primando una actitud positiva ante la gestión económica diaria, es un control que se pretende más reflexivo y menos injerente, sin que ello sea un contrasentido.

Se prima la reflexión, dado que los controles posteriores ofrecen visiones de conjunto, en general o en materias concretas, que servirán para la toma de decisiones por los gestores con el fin de que la responsabilidad en la gestión, y no tanto en el control, sea una de las notas dominantes del actuar público. Al propio tiempo, se considera un control menos injerente ya que la cadena decisional sobre tomas de postura consistentes en reconocer derechos y obligar gastos se ve, en general, bastante despojada de la mal llamada «intromisión» que históricamente ha supuesto el ejercicio de la función interventora de carácter previo o crítico. En esta ley tiene prioridad la gestión responsable frente a hipotéticas actuaciones no controladas cuya reposición, caso de ser irregulares, puede resultar dificultosa. (...).

El control interventor de carácter financiero y de gestión sale fortalecido en el modelo propuesto al ser aquel que más sinceramente cumple con la universalidad del objeto que se predica en los principios rectores del control público. Se potencia este control e incluso se le dota de cierto carácter de reposición contable al establecer la posibilidad de dictar actas de control con fuerza para exigir responsabilidades. Por lo demás, es un control auditor típico a todos los niveles que debe servir para medir la eficacia, eficiencia y economía del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

El control interventor de carácter fiscal se configura como un control limitado en su ámbito de aplicación y garante de la legalidad en lo que es su objeto. No es un control de legalidad financiera total sobre actos, documentos y expedientes susceptibles de producir derechos y



obligaciones económicas, sino parcial, ya que ni se controla todo el universo posible ni se controlan todos los parámetros de legalidad aplicables a los casos concretos. Ello dinamiza y flexibiliza la gestión, ya que sólo lo considerado económicamente trascendente es objeto de control. En principio su objeto es bastante equilibrado y se compone de una parte estructural que aparece en la ley y de una parte coyuntural según pueda disponerse anualmente. No se elimina tampoco el efecto suspensivo limitado de algunos defectos advertidos en el informe fiscal.”.

La transcripción de este extracto de la exposición de motivos desdice la premisa sobre la que se asienta el informe de la OCE, pues todos los controles –tanto el financiero y de gestión, como el fiscal, que son ahora los concernidos-, permiten el conocimiento exhaustivo de la actividad económica de la entidad, la detección de anomalías de funcionamiento, así como permiten garantizar la legalidad de un modo equilibrado con el quehacer gestor.

De la literalidad del informe de la OCE parece derivarse que solo el control económico-fiscal garantiza la igualdad de trato, objetividad, legalidad y seguridad jurídica, obviando que, de conformidad con el artículo 17 del citado Decreto Legislativo, el control económico-financiero y de gestión se dirige a comprobar la adecuación de la gestión económico-financiera del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi a las disposiciones y directrices que rijan el comportamiento económico-financiero de las entidades, órganos, servicios y unidades que la componen y a los principios de regularidad, legalidad, eficacia, eficiencia y economía que la informan y a verificar que la contabilidad e información económico-financiera de los órganos y entes controlados representan la imagen fiel de su situación financiera, patrimonial y presupuestaria y se adecuan a las disposiciones y principios aplicables.

Es más, las auditorías en que se materialice aquel control podrán revestir la forma de auditorías de gestión, financieras, de cumplimiento presupuestario y de legalidad y de revisión de procedimientos y control interno de los entes, servicios y particulares auditados.

No se atisba, por tanto, riesgo alguno derivado de la opción que plasma el ALVE en su artículo 93.2, en cuya virtud el control se ejercerá en la modalidad económico-financiero y de gestión de carácter permanente, salvedad hecha al que corresponda a la gestión no contributiva del ingreso mínimo vital. La actividad de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo no se despojará de control interno; al contrario, se opta por el que se considera más adecuado a su actividad, conforme a la legislación vigente.

En cualquier caso, no debe perderse de vista que, aun estando sometido en la actualidad la actividad económica de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo a control económico-fiscal, el mismo dista mucho de ser exhaustivo.

Así, por ejemplo, en relación con la RGI que, recuérdese engrosa el capítulo con mayor dotación económica de la partida “Transferencias y Subvenciones”, no se realiza el control previo de los pagos, como tampoco lo hay respecto a la cuantía de las bonificaciones previstas en las cuotas sociales y de formación profesional objeto de compensación al Estado que finalmente abona Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

Un proceder perfectamente ajustado a las disposiciones del Decreto Legislativo 2/2017, que es muestra de que los riesgos vinculados al control económico-financiero -que se produce en un momento posterior a la conclusión de un ciclo temporal- son mínimos, cuando no inexistentes, permitiendo a la entidad desarrollar con plenitud la actividad económica dentro del ciclo económico que corresponda, sometiéndose en su ejercicio, como es obvio, a las normas contables, financieras presupuestaria y a aquellas que rijan la actividad y a las conclusiones que resulten del control que lleve a cabo la OCE.

En otro orden de cosas, el informe de la OCE opone la literalidad del artículo 39 de la Ley 3/2022 para justificar la inadecuación de la configuración jurídica como ente público de derecho privado a la actividad, al elenco funcional que le atribuye el ALVE a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, recordando que dicho precepto establece que, en sus relaciones con terceros y en el desarrollo de su actividad, la entidad se registrará por el derecho privado.

Debe remitirse este departamento a lo ya expuesto en relación a la actividad de Lanbide, regida por el derecho administrativo en todo el elenco funcional que conlleva ejercicio de potestad pública y a las normas emanadas del Estado en ejercicio de su competencia ex artículo 149.1.7CE y a las que resulten una vez aprobado el ALVE y las normas que se dicten en su desarrollo en la prestación de servicios de empleo. En el marco de esta legislación, Lanbide-Servicio Vasco de Empleo actuará desprovisto de prerrogativas, bien que sujeto a la ordenación del contenido prestacional de cada servicio, pero sin privilegio en su actuación ni subordinación de los particulares en su ejercicio.

Una prestación de servicios, al menos en determinados servicios de empleo, en concurrencia en el mercado con la acción de las agencias de colocación, sometidas en su quehacer a obligaciones de funcionamiento y desarrollo de la actividad en tanto agentes de intermediación, ello sin perjuicio de que puedan serlo entidades públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro. Una concurrencia que no solo se produce en el ámbito de la colaboración público-privada y que se extiende con estos u otros agentes que puedan desarrollar actuaciones relacionadas con la búsqueda de empleo, como orientación e información profesional y selección de personal.

La doctrina ha venido señalando en relación con el artículo 53 de la derogada Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado – antecedente directo del artículo 39³³ de la Ley 3/2022-, que regulaba las entidades públicas empresariales y su distinción con la regulación de los organismos autónomos, que *“La distinción entre ambos tipos de actividad no es en absoluto nítida, lo que conduce a una elección caso por caso del tipo de ente con las consecuencias que ello tiene en relación con su régimen jurídico”³⁴*.

Se ha imputado a las entidades públicas empresariales –ha de insistirse, con aquella regulación que ha recobrado actualidad con el artículo 39 de la Ley 3/2022, del sector público

³³ El artículo 103 de la ley 40/2015 introduce algún cambio significativo en la definición de las entidades públicas empresariales

³⁴ M. Calvo Charro. “La Administración institucional. Los Organismos autónomos y las Entidades públicas empresariales”.

vasco en relación con los entes públicos de derecho privado-, una absoluta falta de sustantividad propia, afirmando algún autor³⁵ la existencia de círculos secantes en los ámbitos funcionales de las entidades públicas empresariales y de los organismos autónomos en relación con las actividades prestacionales que llevan a cabo, lo que lleva a reflexionar si en estas actividades tiene libertad el legislador para seleccionar la forma instrumental a adoptar.

Con esta breve crítica sobre una regulación estatal hoy derogada, pero de actualidad tras acogerse en esencial por la Ley 3/2022, del sector público vasco, solo quiere manifestarse que la distinción entre organismo autónomo y ente público de derecho privado está lejos de ser diáfana.

Por ello, los argumentos que prolijamente expone a OCE deben ser objeto de análisis y especial atención, sin duda, al igual que los que expone el departamento promotor de la iniciativa en los documentos que se anexan a la memoria justificativa y en esta misma valoración, pues, el objetivo que se halla tras la transformación de la configuración jurídica de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo no es otro que coadyuvar a una modernización de la entidad prestadora de servicios, a la mejora de su gestión en aras de garantizar una prestación de los servicios de empleo y de las prestaciones del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión de la máxima calidad, que satisfaga con eficacia el interés público subyacente.

Esto es lo verdaderamente relevante.

La modernización a la que viene aludiéndose exige transformar la organización, las formas de hacer, pero también dotar a la entidad de autonomía de gestión en aspectos clave para el logro de altos niveles de calidad en la prestación de los servicios. Una autonomía compatible con el control que desplegará la oficina de control económico en lo que se refiere a su actividad económica, como lo viene haciendo con otros entes públicos de derecho privado. Y compatible, también, con la evaluación desplegada por el Órgano de evaluación, investigación e innovación de políticas de empleo e inclusión.

La transformación de la configuración jurídica no mermará el sometimiento de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo al derecho administrativo, allí donde sea preciso y garantiza el pleno sometimiento de la entidad a los principios de actuación que vinculan a todo el sector público.

2. Incidencia en la delimitación competencial con otras administraciones públicas vascas y tratamiento de la financiación a través del Fondo de Cooperación para el Empleo y Desarrollo Local.

A. Colaboración financiera para la gestión de la cartera de servicios de la RVE

1.- Naturaleza subvencional de la colaboración financiera.

³⁵ M. Bacigalupo, “La Administración institucional del Estado tras la LOFAGE”, en la obra colectiva La Administración pública, reforma y contrarreforma; Papeles de la Fundación, núm. 46, 1999, pp. 117 y ss.

El informe de la OCE se adentra en la procedencia de los mecanismos de financiación que articula el ALVE en relación con los servicios de la cartera de la Red Vasca de Empleo, de prestación voluntaria por parte de las diputaciones forales, municipios y demás entidades locales.

De inicio, centra el análisis en el artículo 83 del ALVE que, como refiere “*prevé la posibilidad de suscribir convenios de colaboración de cuatro años prorrogables por otros cuatro como fórmula de financiación por el ejercicio de estas competencias*”, para invocar, seguidamente, lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi y reconocer su expresa referencia en el precepto en cuestión.

El informe de la OCE cuestiona la aplicación supletoria de la normativa de subvenciones, que expresa en los siguientes términos:

“No cabe obviar que la suscripción de convenios con financiación de cualquier tipo se encuentra sometida al procedimiento que corresponda por razón de la efectiva naturaleza jurídica de la actuación que se convenga, aplicándose al mismo las reglas procedimentales que procedan. En particular, habida cuenta la previsión de que se contemple una financiación, haremos alusión a la normativa subvencional, de forma que en tal caso la llamada a tales convenios viene hecha al instrumento jurídico con el que se concluye el procedimiento de otorgamiento de la correspondiente subvención y en el que se reflejarán los términos y condiciones de la misma. Habida cuenta que tal instrumento y cauce jurídico en ningún momento podrán suplantar al que corresponda por razón de la efectiva naturaleza jurídica de la actuación que le venga atribuida, la misma deberá someterse al correspondiente procedimiento administrativo y de gasto que le corresponda (incluso tratándose de un EPDP deberá seguir las reglas de gasto presupuestarias aplicables a los mismos). En tal sentido, no se considera ni oportuno ni viable jurídicamente el que se prevea un procedimiento reglamentario singular para ajustar la colaboración financiera que se contempla en este artículo 83, por cuanto tal procedimiento será el que ya venga fijado con carácter general en la legislación ordinaria ya sea de contratos, de subvenciones o para las encomiendas con otras Administraciones Públicas (en particular, a estos efectos la reiterada LSPV), quedando, en su caso, la posibilidad de establecer las bases para el otorgamiento de subvenciones mediante una norma reglamentaria sometida en todo caso a la legislación aplicable en esta materia.

La consideración anterior hemos de conectarla con la mención que se hace en el artículo 83.4 in fine que restringe la aplicación de la normativa de subvenciones a un carácter supletorio. (...) Aún es más, habida cuenta que la Ley General de Subvenciones (LGS) estableció un importante volumen de normas básicas no cabe excluirla, tan siquiera por una norma de rango autonómico.”.

Se acepta.

La consideración de la OCE refleja una posición de realismo jurídico, en virtud de la cual, no importa la denominación formal de un instrumento jurídico sino su naturaleza, finalidad y contenido real, en tanto “*las cosas son lo que son, y no como se las llame*”.

Es razonable la apreciación del informe de la OCE al cuestionar la aplicación supletoria de la normativa en materia de subvenciones en la definición del régimen jurídico que habrá de regir la colaboración financiera regulada en el artículo 83 del ALVE, pues si aquella colaboración se subsume en el concepto de subvención a que se refiere el artículo 2.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y no es evidente que participe de la naturaleza de las aportaciones dinerarias entre administraciones públicas que quedan extramuros del ámbito de aplicación de la citada ley, es procedente su identificación en el régimen jurídico regulador de tal colaboración.

Ahora bien, no se negará que la naturaleza de la repetida colaboración a que se refiere el artículo 83 resulta compleja, si bien, no siendo clara su subsunción en las excepciones a que se refiere el artículo 2.2 de la Ley 38/2003 –financiación global las aportaciones destinadas a financiar total o parcialmente, con carácter indiferenciado, la totalidad o un sector de la actividad de una Administración Pública-, ni en las definidas en el artículo 2.4 del Reglamento General de Subvenciones, su reconducción al régimen subvencional es más que razonable, como ha quedado dicho.

En todo caso, aun cuando no es finalidad del ALVE el establecimiento de regímenes singulares, ni la articulación y definición de nuevos institutos jurídicos, sí es el llamado a ordenar el régimen de colaboración financiera para la gestión de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo, e identificar las particularidades que encuentren fundamento razonable.

Así, tras el informe de la OCE se han introducido puntualizaciones en el artículo 83 del ALVE, reconociendo la aplicación de la normativa en materia de subvenciones, pero significando, igualmente, la existencia de singularidades que justifican, por poner un ejemplo, la improcedencia de aplicar el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones -concurrencia competitiva-, para cuya identificación se presenta obvia la habilitación del legislador sectorial.

A tal efecto, se ha eliminado el segundo párrafo del artículo 83.4 y se ha introducido una modificación en el artículo 83.3, que queda redactado como sigue:

Artículo 83.- Colaboración financiera para la gestión de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo

3. Se determinarán reglamentariamente los conceptos y costes financiables, los destinatarios, los criterios generales de financiación, los límites de la participación financiera, la tramitación y gestión, sin que resulte procedente el régimen de concurrencia competitiva, así como el procedimiento de actualización de las cuantías, la forma de pago y de justificación del gasto.

Será de aplicación el régimen de ayudas y subvenciones previsto en el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco y la normativa estatal en materia de subvenciones.



2.- Existencia de crédito. Alude el informe de la OCE al carácter plurianual de los acuerdos que se suscriban, que habrán de quedar sometidas a la efectiva disponibilidad de créditos presupuestarios.

Se acepta.

Se trata de una consideración obvia y que se asume en tanto tal. No obstante, aun incluyendo tal puntualización en el ALVE en orden a una definición del régimen de la colaboración financiera más matizada y ajustada a las prescripciones del régimen presupuestario, permanecerá incólume la filosofía que impregna aquella colaboración, que no es otra que la articulación de mecanismos estables de colaboración financiera con aquellos municipios o con las entidades de ámbito supramunicipal que, de acuerdo con el mapa de la Red Vasca de Empleo, asuman la prestación de determinados servicios de la Cartera de la Red Vasca de Empleo, desde los presupuestos a que se refiere el artículo 111.2 de la LILE.

Por ello, aun condicionando la plurianualidad de la colaboración financiera a la existencia de crédito adecuado y suficiente, su consignación vendrá obligada por imperio de la ley vasca de empleo, so pena de alterar sustancialmente el régimen definido por el legislador sectorial, que exigiría, sin duda, una justificación reforzada.

Con base en lo expuesto, se ha adicionado en el artículo 83.4 la referencia a la existencia de crédito adecuado y suficiente, quedando redactado el precepto como sigue:

Artículo 83.- Colaboración financiera para la gestión de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo

4. La colaboración se articulará, preferentemente, mediante convenios de colaboración de carácter plurianual, que pondrán fin al procedimiento. Su duración no podrá superar los cuatro años, a la que se sumará la posibilidad de acordar la prórroga una sola vez, por idéntico periodo, siempre que exista crédito adecuado y suficiente en los ejercicios correspondientes.

A su finalización se definirá un nuevo instrumento de colaboración que garantizará la financiación de acuerdo con los principios previstos en el párrafo 2.

3.- Plurianualidad. En relación con duración de la colaboración financiera, el informe de la OCE señala lo siguiente:

“El enunciado del artículo 83.4 que prevé que, a la finalización del periodo inicial (que conforme a la Ley 40/2015 prevé un periodo máximo de 4 años + 4 años para los posibles convenios), “se definirá un nuevo instrumento de colaboración que garantizará la financiación de acuerdo a los principios previstos en párrafo 2 (los citados en el artículo 111 LILE)”, quedará sometido, en todo caso, a la legislación aplicable en su momento para el supuesto que le corresponda, sin que pueda constituir una habilitación para establecer cauces al margen de los que legalmente vengán establecidos por razón de la naturaleza de la prestación.”.

No se acepta.

De inicio, cabe cuestionar la interpretación de la OCE en relación a la inserción del ALVE en el sistema de fuentes.

Es cierto que los convenios de colaboración a que se refiere el artículo de constante referencia son subsumibles en el concepto legal de convenios a que se refiere el artículo 47.1 de la Ley 40/2015.

Pero no es menos cierta la legitimidad y conformidad a Derecho de la previsión contenida en el artículo 83.4 del anteproyecto, justamente, al amparo de lo dispuesto en la legislación de procedimiento administrativo común (artículo 86³⁶ de la Ley 39/2015, de 1 de octubre), que insta los acuerdos de terminación convencional del procedimiento administrativo, también del subvencional, como es lógico, a través del que se articula la colaboración financiera para la gestión de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo. Aquella forma de terminación del procedimiento es determinante en la identificación del régimen aplicable a tales convenios.

No se aprecia impedimento alguno que coarte la viabilidad jurídica de una ordenación como la que plasma el artículo 83.4 del ALVE, ni a la luz del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, como tampoco al amparo de la legislación estatal de subvenciones; no en vano -aunque referido a la Administración General del Estado, a las entidades locales y a los organismos públicos vinculados o dependientes de ambas-, el artículo 65.3 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, prevé esta forma de terminación del procedimiento.

Un modo de finalización –la convencional- por el que opta expresa y legítimamente el artículo 83 del ALVE.

El otorgamiento de ayudas públicas, sea cual fuere la tramitación que siga, se inserta en un procedimiento administrativo, y la vinculación del convenio por el que se instrumenta una subvención, permite entender que aquel constituye un supuesto de “terminación convencional” del procedimiento administrativo. Es evidente, entonces, que el convenio que pone fin al procedimiento, tal y como se expresa en el repetido artículo 83, participa de la naturaleza³⁷ de

³⁶ Artículo 86.1 de la Ley 39/2015: Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin

³⁷ “Según su objeto pueden distinguirse entre convenios de composición, que tienen por finalidad dirimir diferencias de criterio sobre la aplicación de la ley en un caso concreto –caso de los convenios expropiatorios para la determinación del justiprecio a abonar por la Administración, o para la fijación de la indemnización en caso de responsabilidad patrimonial de la Administración, o las transacciones de la

terminación convencional del procedimiento y, en consecuencia, le será de aplicación lo dispuesto en el artículo 48.9 de la Ley 40/2015, en cuya virtud, *“Las normas del presente Capítulo no serán de aplicación a las encomiendas de gestión y los acuerdos de terminación convencional de los procedimientos administrativos”*.

Esta exclusión del régimen prototípico de los convenios que impone la norma básica se proyecta sobre la totalidad del capítulo VI del título preliminar de la citada Ley 40/2015, en el que se inserta el artículo 49.h), dedicado al plazo de vigencia de los convenios y en el que establece límites específicos a su duración y prórrogas.

Por tanto, el llamamiento que realiza el informe de la OCE a que la duración de los convenios quedará sometido a la legislación aplicable en su momento, es radicalmente cierta, entendiendo por tal la que resulte del ALVE, debiendo descartar con la misma radicalidad interpretaciones que desplacen la aplicación de sus prescripciones, sustituyéndola por la que deriva del artículo 49.h de la Ley 40/2015 que, como ha quedado demostrado, no rige en el caso a que se refiere el artículo 83.4 del ALVE.

Ello sin cuestionar que la operación jurídica que parece proponer el informe de la OCE no está avalada por la doctrina del Tribunal Constitucional³⁸ en torno al artículo 149.3 CE y la regla de la prevalencia del derecho estatal.

El ALVE, una vez aprobado, vinculará a todos, sin que proceda eludir sus prescripciones en una suerte de operación jurídica en manos del aplicador, que sería –en la tesis de la OCE- el llamado a dilucidar si acaece su desplazamiento por una norma estatal.

Pero no resultaría aplicable al caso el artículo 149.3 CE, pues para la aplicación de la regla de la prevalencia del derecho estatal debe existir un conflicto real entre una Ley estatal y otra autonómica y la inviabilidad de superarlo mediante la interpretación armónica y articulada de ambas. A su vez, y ante la eventual existencia de conflicto –hipótesis que solo se sostienen a meros efectos dialécticos- tampoco cabría el desplazamiento de la norma autonómica, en tanto el artículo 149.3 CE es una regla de resolución de conflictos surgidos entre normas estatales y autonómicas válidas, y este presupuesto no concurriría si fuera la norma autonómica la que entra en un conflicto irresoluble con la ley básica estatal preexistente.

La inconstitucionalidad mediata de la ley autonómica –debe insistirse, en un ejercicio meramente dialéctico- lo sería de origen y exigiría la previa declaración de inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional, sin que al operador jurídico le fuera posible su inaplicación.

Pero, como se ha dicho, no puede operar, a pesar del informe de la OCE, la regla que deriva del artículo 149.3 CE y ello porque el ALVE no entra en conflicto alguno con el artículo 49.h) de

Hacienda Pública-; y los convenios de intercambio, mediante los cuales las partes asumen derechos y deberes específicos –caso de los convenios urbanísticos o en materia de subvenciones-“. Menéndez Rexach, citado por Eduardo Gamero Casado y Severiano Fernández Ramos en *“Manual Básico de Derecho Administrativo”*, Tecnos, 2021, pág. 521.

³⁸ SSTC 102/2016; 116/2016; 127/2016; 204/2016.

la Ley 40/2015, que es la preocupación subyacente en el informe, aunque el texto transcrito sugiera, sin fortuna a nuestro juicio, una suerte de prohibición impuesta al legislador autonómico de articular un régimen en los términos en que lo hace el artículo 83.4 del anteproyecto.

El informe de la OCE no se adentra en la cuestión clave, esto es, en la forma de terminación del procedimiento subvencional y su proyección sobre el régimen jurídico aplicable al convenio que ponga fin al mismo, que permite afirmar que el artículo 49.h) de la Ley 40/2015 no resultará de aplicación en tales supuestos.

En otro orden de cosas y por su incidencia en la cuestión que ahora se examina, debe hacerse mención a la eventual contradicción que pudiera apreciarse entre los artículos 48.7 y 48.9 de la Ley 40/2015. En efecto, parece que ambos preceptos se enfrentan a una contradicción insalvable, que debe resolverse en favor de la aplicación del último de los citados –*“ello en razón de que resulta de aplicación preferente la norma que precisamente tiene por objeto delimitar el ámbito de aplicación de un determinado régimen jurídico, que es la cuestión que aquí se plantea, y no cabe duda de que, respecto del régimen jurídico de los convenios que establece la LRJSP, dicha norma está constituida por el apartado 9 del artículo 48 –se prescinde, por no ser del caso, de los supuestos a que alude el artículo 47.2 d)–, dado que delimita en sentido negativo el ámbito de aplicación del régimen jurídico que establece en esta materia el repetido texto legal (convenios excluidos de ese régimen jurídico)”*³⁹–.

Por lo expuesto, no resultan aceptables los comentarios meramente preventivos que inserta la OCE en su informe que, a juicio del departamento promotor de la iniciativa, resultan desacertados al no examinar sistemáticamente las normas que resultan de aplicación, limitándose a anticipar la eventualidad de una inaplicación de las prescripciones del ALVE, sin más soporte que afirmar su sometimiento *“en todo caso, a la legislación aplicable en su momento para el supuesto que le corresponda”*.

Una apreciación que, dicho sea con todos los respetos, no se sostiene desde el respeto a la integración del ALVE en el sistema de fuentes, ni permite al operador jurídico decidir su inaplicación con base en la doctrina constitucional.

4.- En relación a la financiación, culmina el informe de la OCE señalando lo siguiente:

“Al margen de la viabilidad jurídica de tales actuaciones hemos de hacer hincapié en la inidoneidad de mantener sine die unos mecanismos de financiación condicionada sin posibilidad de incorporarlos en la fórmula ordinaria de financiación, por lo que entendemos que, lo oportuno sería la definición de la competencia dentro de las modalidades que prevé la LILE dando pie a su incorporación al mecanismo ordinario de financiación.

³⁹ Criterio sostenido por la Abogacía General del Estado en informe “Energía, Turismo y Agenda Digital 1/17 (R-140/2017)”, de 3 de abril de 2017.

Así las cosas, apuntamos la distorsión que entendemos supone asumir tal fórmula dentro de un proyecto de ley posterior a la LILE de forma que sea a iniciativa del propio ejecutivo en un proyecto de ley que remita al Parlamento en el que se adopte un esquema competencial respecto a las entidades locales que no se acoge al planteamiento general de reparto de competencias entre los niveles institucionales que fijó la LILE al establecer las competencias propias, delegadas y transferidas.”.

No se acepta.

Resulta curioso el sostenimiento de una tesis ayuna del mínimo análisis, más cuando el propio informe se hace eco de la posición del departamento promotor de la iniciativa en la valoración del informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi cuya razonabilidad o acierto, sin perjuicio de otro criterio mejor fundado en Derecho, aparece respaldada por el examen de la jurisprudencia constitucional y de las prescripciones que derivan de la LILE.

Tal circunstancia hubiera merecido, cuando menos, una crítica razonada del órgano de control que avalara una afirmación tan relevante como la que vierte en su informe de *“hacer hincapié en la inidoneidad de sine die unos mecanismos de financiación condicionada (...), lo oportuno sería la definición de la competencia dentro de las modalidades que prevé la LILE”*.

Obvia el informe de la OCE que el sostén teórico que respalda al artículo 83 del ALVE se funda, precisamente, en el análisis de la LILE. Pero, lejos de fundamentar la eventual equivocación o falta de razonabilidad de la propuesta normativa, elude cualquier análisis, vertiendo apodícticamente, una conclusión sobre su inidoneidad desprovista de cualquier motivación, lo cual es a todas luces reprochable.

La financiación condicionada que arbitra el artículo 83 del ALVE se acoge a lo dispuesto en el artículo 111.2 de la LIE, y cumple todas y cada una de sus prescripciones. La condicionalidad deriva de la articulación de un ámbito funcional auxiliar, de activación potestativa por parte de los municipios y demás entidades locales (con sometimiento a unas reglas que ahora no vienen al caso), que resulta posible y respetuosa con la LILE.

Si tal premisa es correcta, como está en el entendimiento del departamento promotor de la iniciativa, la conclusión de la OCE ha de descartarse de plano, pues parece interpretar que los mecanismos de financiación condicionada están sometidos a una vigencia necesariamente limitada, cuando la excepcionalidad con la que se conciben ex artículo 111.2 de la LILE no conecta con su temporalidad, sino con su causa.

Por ello, procede remitirse a la memoria justificativa que expone el fundamento que sostiene lo dispuesto en los artículos 63 y 64 del ALVE, verdadero presupuesto sobre el que se arbitra la colaboración financiera a que se refiere el artículo 83 –condicionada, obviamente-. Ello sin perjuicio de someter el criterio sobre el que se funda el anteproyecto a cualquier otro mejor fundado en Derecho, pero no a afirmaciones apodícticas, y a apreciaciones inmotivadas.

B. Fondo de Cooperación para el Empleo y Desarrollo Local

El informe de la OCE realiza varias consideraciones en relación con el Fondo de Cooperación para el Empleo y Desarrollo Local, al que se dedica la Disposición transitoria segunda del ALVE:

1. Parámetros para el cálculo del coste de elaboración de los planes de empleo y desarrollo local.

La memoria económica prevé un coste inicial anual de 7.435.058 euros, contemplando gastos de elaboración y seguimiento de los planes, con un coste lineal de 23.000 euros y unos costes de personal de 104.095 euros.

El informe de la OCE alerta de que procede justificar los parámetros que hayan llevado a tal cálculo, entendiendo que la implantación de un módulo fijo para el reconocimiento de este coste debiera venir respaldada por un informe técnico que lo avale.

Se acepta.

Las magnitudes señaladas han partido de un análisis técnico, aunque no se haya incorporado a la tramitación de la iniciativa ni formalizado como documento autónomo que exprese tal parecer.

Se adjunta como anexo I a la presente valoración el documento titulado “Parámetros para el cálculo del coste de elaboración de los planes de empleo y desarrollo local y acciones para estimular la actividad económica y la generación de empleo”.

2. Población sobre la que se sostienen los cálculos de la memoria económica.

Señala el informe de la OCE que la memoria económica refleja un gasto unitario de 127.095 euros (23.000 + 104.095) en base a que, tomando en consideración la realidad poblacional de los municipios de Euskadi (sin concretar fuente o fecha de las cifras en base a las que se determinan tales cifras) se extrae la cifra total estimada, advirtiendo que la misma tan solo repara en costes burocráticos obviando que como tal Plan definirá una relación de actuaciones para su implementación cuya financiación corresponderá a las entidades locales que los formulen y aprueben.

Se acepta.

En efecto, la financiación que se propone guarda relación con los costes de elaboración del instrumento de planificación, no con las actividades que el mismo pueda contemplar, por lo que la interpretación que sostiene el informe de la OCE resulta correcta.

En todo caso, y en aras de evitar cualquier duda en torno a los datos manejados para la elaboración de la memoria económica, se incluirá en la misma la fuente y fecha consideradas en relación con la población de los municipios de Euskadi (Eustat, estadística municipal, 2021).

3. Municipios obligados a elaborar el plan de empleo y desarrollo local en función de la tasa de desempleo.

El informe de la OCE reprocha que la memoria económica no hace alusión a cuáles son los municipios obligados por mantener una tasa de desempleo superior a 10% durante dos años consecutivos, apuntando que debería agregarse una visión de este supuesto e incorporar el coste estimado derivado de tal previsión.

No se acepta.

A este respecto, procede transcribir la valoración del informe de la Dirección de Recursos Institucionales del Departamento de Economía y Hacienda, remitido el 30 de diciembre de 2022, que justifica la improcedencia de considerar la magnitud del desempleo y su eliminación entre los parámetros determinantes de la obligación de elaborar planes de empleo y desarrollo local:

“Por su parte, y en relación con la previsión contenida en el artículo 78.1.e) del ALVE –“1. Estarán obligados a aprobar planes de empleo y de desarrollo local los siguientes municipios y entidades locales: e) Los municipios y entidades locales que tengan una tasa de paro superior al 10% durante más de dos años consecutivos.”-, procede su eliminación.

Su inserción resultaba procedente y necesaria en el 1er borrador del ALVE, en el que la obligación de elaboración de planes de empleo y desarrollo local se imponía a los municipios de más de 20.000 habitantes. En ese contexto, municipios con un volumen de población apreciable y un desempleo por encima de las ratios del 10% sostenida en el tiempo, quedarían fuera de la obligatoriedad de articular una política municipal de empleo dirigida a promover el desarrollo económico y la generación de empleo.

La tramitación del ALVE ha puesto de manifiesto que ese criterio inicial era mejorable y a ese afán responde la nueva redacción de los artículos 78 y 79. Los parámetros a partir de los cuales resulta obligatoria la elaboración de planes de empleo y desarrollo local convierte en absolutamente residual la previsión contenida en el artículo 78.1.e) y, por ello, de funcionalidad cuestionable. De ahí que su supresión no incida en los ejes a los que se dirige el ALVE, ni obvia la lucha contra el desempleo, ni deja desasistidos a los municipios y entidades locales en que este problema es más acuciante.

De hecho, y esto es suficientemente ilustrativo, la Disposición transitoria segunda no articula el Fondo de Cooperación para el Empleo y Desarrollo Local atendiendo al porcentaje de desempleo, un parámetro que no forma parte del cálculo.”.

Así, tras la modificación introducida en el artículo 78.1 del ALVE, los municipios y demás entidades locales obligadas a elaborar planes de empleo y desarrollo local, son las siguientes:

Artículo 78.- Municipios y entidades locales obligadas a aprobar planes de empleo y desarrollo local

1. Estarán obligados a aprobar planes de empleo y de desarrollo local los siguientes municipios y entidades locales:

- a) Los municipios de más de 10.000 habitantes,*
- b) Las cuadrillas que integren municipios que, en conjunto, sumen más de 10.000 habitantes.*
- c) Las mancomunidades cuyos estatutos asuman de forma mancomunada la ejecución de servicios para el fomento del empleo y el desarrollo local, siempre que, en conjunto, los municipios mancomunados sumen más de 10.000 habitantes.*
- d) Cualesquiera otras entidades locales de base asociativa que reúnan los requisitos a que se refiere el apartado anterior.*

4. Transitoriedad del Fondo de Cooperación para el Empleo y Desarrollo Local

El informe de la OCE cuestiona la transitoriedad de aquel Fondo, así como la procedencia de su regulación en la Disposición transitoria segunda, pues, siempre según la tesis del órgano informante, *no encaja con el modelo de participación local en los recursos procedentes del Concierto Económico, ya que la composición del grupo de entidades locales obligadas a elaborar los planes de empleo y desarrollo local puede cambiar de un año a otro, bien sea por variaciones de población, por variaciones en la tasa de desempleo o por variaciones en ambos indicadores. Además, el reparto del Fondo entre Territorios no se correspondería con el modelo interno de distribución de recursos, de acuerdo a los coeficientes horizontales. Por todo ello, resulta más coherente eliminar la Disposición Transitoria Segunda, no aludir a la Ley de Aportaciones y establecer una financiación anual en los Presupuestos Generales, vía transferencia de fondos, a las entidades locales que cumplan las condiciones que la ley establezca.*

No se acepta.

Los argumentos ofrecidos por la OCE no resultan convincentes.

El primero de ellos, la volatilidad de los indicadores propuestos –el de población es el único existente, tras eliminar el del porcentaje de desempleo–, no deja de ser sorprendente, singularmente, a la luz de lo dispuesto en el título VIII de la LILE -artículos 93 y 97-, y de lo establecido en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en los que son una constante la utilización de ciertas ratios de población para la determinación de los servicios de prestación obligatoria.

Si la dificultad que apunta la OCE fuera real (variabilidad de la población), no habría posibilidad de que los servicios de prestación obligatoria pudieran reconducirse al modelo de financiación previsto en el título IX de la LILE, pues, aunque algunos lo son para todos los



municipios, los más tienen carácter imperativo para unos, que no para otros, en función de los niveles de población aplicables en cada caso.

El argumento de la variabilidad de la población, siendo atendible, no puede ser determinante en absoluto de la imposibilidad de concebir el Fondo de Cooperación para el Empleo y Desarrollo Local con carácter transitorio; mucho menos, tras considerar la relevancia de la población en la determinación de los servicios que ha de prestar cada municipio o entidad local al amparo de la legislación de régimen local y que –debe suponerse- habrán de financiarse conforme las reglas ordinarias.

El segundo, referido al coeficiente horizontal, resulta igualmente superable. Debe hacerse constar que la articulación transitoria del Fondo de Cooperación para el Empleo y Desarrollo Local en modo alguno condiciona, al menos en opinión del departamento promotor de la iniciativa, la financiación de la competencia que atribuye *ex novo* el ALVE, en coherencia con el artículo 17.1.25 de la LILE. Los obstáculos que apunta la OCE no son intrínsecos a aquel Fondo, de vigencia temporal limitada debe insistirse, sino que participa de los propios del modelo ordinario de financiación que plasma la LILE.

A este respecto, por razones elementales de coherencia, procede reproducir la valoración del informe de la Dirección de Recursos Institucionales, en relación con una objeción idéntica a la que ahora opone la OCE:

“No cuestionará el departamento promotor de la iniciativa la conclusión del órgano competente por razón de la materia, en quien reside el conocimiento especializado.

En todo caso, debe insistirse en el carácter transitorio del Fondo de repetida cita y en que el mismo se concibe con una vigencia temporal. Sus reglas no se articulan con el objetivo de engrosar el modelo ordinario, cuya definición corresponde a otra instancia, de forma que se diluirán y desaparecerán una vez se atienda a la nueva competencia local en el cálculo de la financiación ordinaria.

Ahora bien, si la articulación del Fondo en los términos en que está definido en la Disposición transitoria segunda genera problemas como los que identifica la DRI, cabría preguntarse si no es una dificultad ínsita al modelo, no imputable al ALVE y que, por tanto, exige un especial esfuerzo de adaptación a sus postulados.

La diferencia derivada de la aplicación de los coeficientes horizontales de aportación es esencial al modelo y ha de asumirse como tal, en tanto aquella eventual divergencia se producirá –ha de entenderse- en la financiación de cualesquiera competencias o servicios. En definitiva, no será patrimonio exclusivo de la financiación de los planes de empleo y desarrollo local y de la programación de acciones para estimular la actividad económica y la generación de empleo de municipios y entidades locales.

El objetivo del ALVE es integrar plenamente sus postulados en el modelo ordinario de financiación que deriva de la LILE -obvio es decir, en lo que resulte relevante para municipios y

entidades locales-, sin establecer mecanismos que lo excepcionen, más allá de la imposibilidad de acogerse a la Ley 4/2021, de 7 de octubre, de metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las diputaciones forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable al periodo 2022-2026, por una evidente razón temporal.

Cualquier apreciación del Departamento de Economía y Hacienda para la consecución del objetivo antedicho será bien acogida y se adaptará la configuración del Fondo para facilitar su tránsito hacia la integración en el modelo ordinario, pero no es esa la solución propuesta por el informe de la DRI.”.

Argumentos a los que no está de más añadir la referencia al artículo 117.5 de la LILE, que prevé el establecimiento de aquellos mecanismos que fueran necesarios para corregir posibles desequilibrios en la distribución horizontal de los mencionados recursos, y del propio artículo 21.3 de la Ley 4/2021, de 7 de octubre, de metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las diputaciones forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable al periodo 2022-2026, referido a la determinación de la participación de las entidades locales en los tributos concertados en cada territorio histórico, en cuya virtud *“Se establece, con carácter de recomendación de política fiscal a los órganos forales de los territorios históricos, que los criterios para el citado reparto [participación que en cada territorio histórico corresponde a cada una de sus entidades locales] procuren una política de gasto corriente global equitativa y solidaria, y se fijen atendiendo, al menos, a la población, al esfuerzo fiscal y, en su caso, a la singularidad organizativa de las entidades locales de cada territorio histórico”.*

En definitiva, siquiera como recomendación de política fiscal, se establecen mecanismos correctores que atienden, a la población, entre otros criterios; justamente el que, a decir del informe de la OCE, generaría problemas de integración del Fondo en el modelo que deriva del título IX de la LILE en tanto esté vigente la Ley 4/2021 o se proceda a su modificación.

Vaya por delante que no está en el ánimo del departamento promotor de la iniciativa desplegar resistencia alguna a la configuración del Fondo de repetida cita como definitivo, obviando la referencia a su vigencia en tanto no se apruebe la correspondiente ley de aportaciones se modifique a la modifique la vigente, si tal previsión fuera pertinente.

Pero tal proceder, por su relevancia y por incidir, excepcionando, el régimen general que deriva de la LILE, exige un fundamento sólido y constatable, caracteres que no concurren en los argumentos ofrecidos por el informe de la OCE, a salvo de un incorrecto entendimiento por parte del departamento promotor de la iniciativa que asumirá, si fuera pertinente, la solución que mejor garantice la pacífica integración de los postulados del ALVE en el régimen de financiación que deriva de la LILE.

En cualquier caso, llama la atención que se enarbole en un pasaje del informe de la OCE el mecanismo de financiación ordinario de la LILE, cuando se trata de los servicios de prestación voluntaria y, en otro, se abogue por establecer un mecanismo de financiación ajeno al

establecido en el repetido título IX de la LILE, por más que el mismo se arbitre a partir de los principios de suficiencia e incondicionalidad, aunque este principio –el de incondicionalidad– quede desdibujado en la propuesta de la OCE por lo que se expondrá a continuación.

5. Control de la aplicación del Fondo de Cooperación para el Empleo y Desarrollo Local

La OCE aboga en su informe por la incorporación en la regulación del Fondo de Cooperación para el Empleo y Desarrollo Local de un mecanismo de seguimiento y control de los recursos públicos destinados a tal fin, sugiriendo la aplicación supletoria de la legislación de subvenciones sin alterar su consideración como transferencia de aquel Fondo.

Igualmente, aquel informe recomienda que, a fin de garantizar la elaboración de los Planes por quienes estén obligados a ello y su calidad, se incorpore una previsión que implante la necesaria justificación efectiva de las cantidades abonadas, garantizando que mediante este Fondo no se produce una sobrefinanciación de los mismos o un destino ajeno a su objeto.

No se acepta.

Las sugerencias de la OCE, lógicas desde parámetros de estricto control del gasto, chocan con el carácter incondicionado del Fondo de repetida cita y con su destino a la financiación global e indiferenciada de una obligación que nace *ex lege* para los municipios y demás entidades locales.

El carácter finalista que pudiera predicarse del Fondo, por ir destinado a financiar la elaboración de planes de empleo y desarrollo local y la programación de acciones para estimular la actividad económica y la generación de empleo que, ha de insistirse, nacen del ALVE, no es consustancial a la financiación de esta nueva competencia, sino del momento en que se tramita el ALVE y, previsiblemente, de la fecha en que se aprobará la ley vasca de empleo, circunstancias que hacen inviable la consideración de la competencia en el mecanismo que define el título IX de la LILE, deudor de la respectiva ley de aportaciones.

Hallándonos en el periodo 2022-2026 al que se refiere la Ley 4/2021, de 7 de octubre, de metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las diputaciones forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el ALVE no tenía más alternativa que articular un mecanismo de financiación transitorio, informado por los principios de suficiencia e incondicionalidad.

Así las cosas, la aplicación supletoria de la legislación de subvenciones plantea el interrogante del fin perseguido. Un eventual destino para el ejercicio de una función o competencia ajena a la planificación en materia de empleo y desarrollo local, carecería de consecuencia en los fondos desembolsados, pues no cabría su reintegro, consecuencia directa cuando la subvención incumple la finalidad a la que se dirige.

El control así entendido estaría desprovisto de efectividad, ello sin adentrarse en su incidencia en la autonomía local, cuestión que excedería de los límites de esta valoración.

Si la conclusión fuera otra, la incondicionalidad resultaría inexistente, y la supletoriedad de la normativa subvencional se tornaría ilusoria, transformando el régimen jurídico de las transferencias en que se concreta el Fondo de repetida cita y, entonces sí, cabría preguntarse por el fundamento que permite excepcionar la aplicación del título IX de la LILE.

III. ANÁLISIS DEL RESTO DEL ARTICULADO.

A. Derechos subjetivos vinculados a la mejora de la empleabilidad

El informe OCE realiza las siguientes consideraciones:

1. El análisis completo de la incidencia económica de estos derechos debiera haber abarcado la totalidad de los que se contemplan reseñando, en su caso, la no afección de aquellas medidas que aun no siendo consideradas bajo el prisma de derecho subjetivo pudieran estar siendo ya satisfechos en la actualidad. A este respecto ha de significarse que la novedosa condición de derecho subjetivo para tales derechos deberá ser satisfecha en plenitud a demanda de las personas que se encuadran en su ámbito subjetivo por lo que, en consecuencia, deberán sistemáticamente dotarse las cantidades necesarias para su satisfacción en los términos que aparecen configurados.

Se acepta y se rehace la memoria económica.

2. Idoneidad de haber de haber reflejado en la memoria económica la cifra concreta de personas físicas inscritas, en cuanto constituye el referente al que habrá de prestarse los derechos subjetivos que les sean reconocidos por el ALVE.

Se acepta y se rehace la memoria económica.

Asimismo, advierte que los cálculos reflejados en la memoria económica señalan como número de personas paradas 115.000 (57.500 por año) dato que no se concilia con los que aparecen reflejados en la misma memoria y que pueden dar lugar a una estimación distorsionada de necesidades.

Se acepta. Se modifica la memoria económica.

3. La estimación referida a personal requerido más allá de no contemplar un coste efectivo y real que ponga de manifiesto el impacto económico presupuestario adolece de una falta de concreción acerca de si tales necesidades se contemplan de plano para una misma categoría profesional o varias dependiendo de las mismas cuál sea ese coste económico presupuestario.

Se acepta. Se modifica la memoria económica señalando que el número de dotaciones de nueva creación identificadas son todas de perfil Técnico superior.

4. La estimación de personal no detalla si las mismas vendrán ya satisfechas por la reordenación del personal que actualmente presta servicios en Lanbide-SVE o se trata de nuevas necesidades que deberán ser implantadas conforme a los cauces que corresponda, en su caso.

El análisis está realizado en el documento “Información complementaria a la memoria económica relativa al anteproyecto de ley vasca de empleo, como respuesta al informe de la Dirección de Presupuestos” unido al expediente de elaboración del ALVE, al que nos remitimos a fin de evitar reiteraciones innecesarias.

En todo caso se ha modificado la memoria económica en orden a concretar las necesidades de reordenación de personal, que aparecen explicitadas en su pág. 28.

5. La inclusión de los costes por “desarrollos instrumentales” dentro de la partida global estimada para la “elaboración del Mapa de entidades y servicios de la RVE” (100.000 euros) no parece apropiada en la medida que los costes estimados por desarrollos instrumentales de los derechos subjetivos debieran constar de forma específica para tal fin, distinguiendo los coyunturales que pudieran corresponder a la fase inicial de implantación y los subsiguientes estructurales de mantenimiento, seguimiento y evaluación de los mismos. El informe de la OCE considera que la memoria económica ha de reflejar adecuadamente tales costes singularizándolos y ofreciendo la visión de costes estimados de carácter coyuntural y estructural a fin de contrastar la viabilidad económico presupuestaria de los mismos.

Se acepta. Se modifica la memoria económica

6. Inclusión de un mecanismo transitorio.

El informe de la OCE aboga por la previsión de un mecanismo transitorio que permita acompañar la demanda de los derechos subjetivos que la futura Ley Vasca de Empleo proclame con las efectivas dotaciones y medios con los que cuente Lanbide-SVE a su entrada en vigor. Entendemos que la entrada en vigor de la Ley y el mandato directo a Lanbide-SVE para su satisfacción, independientemente de que se someta a una transformación jurídica, debiera quedar adecuadamente contemplado, reordenando los medios humanos y materiales para su satisfacción adecuada.

Se acepta.

Se añade una Disposición adicional, que tiene por objeto mandar la designación de profesional de referencia en el plazo de cuatro meses desde la entrada en vigor de la ley, y se añade una Disposición transitoria primera que tiene por objeto la aplicación gradual de los artículos 10 a 12 del ALVE. No se hace referencia al artículo 13 –derecho a la formación para el trabajo– en tanto su concreción viene determinada en el respectivo plan integrado y personalizado de empleo.



La Disposición adicional primera ha quedado redactada como sigue:

DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA.- Asignación de profesional de referencia

En el plazo de cuatro meses desde la entrada en vigor de la presente ley, se asignará a todas las personas inscritas en Lanbide-Servicio Vasco de Empleo como demandantes de servicios de empleo y con residencia en la Comunidad Autónoma de Euskadi un profesional o una profesional de referencia.

La asignación se comunicará a las personas interesadas.

La Disposición transitoria primera queda así redactada.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA.- Aplicación de los artículos 11 y 12.

1. La elaboración del diagnóstico personal sobre la empleabilidad se ajustará a las siguientes reglas:

a) Transcurrido el plazo a que se refiere la Disposición adicional primera, se elaborará el diagnóstico personal sobre la empleabilidad en los términos previstos en el artículo 11, siguiendo a tal fin el orden de formulación de las solicitudes respectivas.

No se atenderán aquellas solicitudes referidas a personas que cuenten con un diagnóstico individualizado y elaborado su perfil, de acuerdo con la normativa reguladora de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, siempre que aquel tuviera una antigüedad inferior a dieciocho meses, en caso de personas desempleadas de larga duración o de dos años, en el resto de los casos.

b) Lanbide-Servicio Vasco de Empleo elaborará un plan de contingencia urgente de las solicitudes de elaboración de diagnóstico personal sobre la empleabilidad formuladas con anterioridad al transcurso del plazo a que se refiere el párrafo 1, atendiendo a la prelación siguiente:

1º Las referidas a personas desempleadas inscritas en Lanbide-Servicio Vasco de Empleo a quienes no se haya realizado el diagnóstico individualizado y elaborado su perfil, de acuerdo con la normativa reguladora de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.

En orden a determinar su prioridad, se aplicará un criterio descendente de duración en situación de desempleo.

2º Las referidas a personas desempleadas inscritas en Lanbide-Servicio Vasco de Empleo cuyo diagnóstico individualizado tenga una antigüedad superior a dieciocho meses.

En orden a determinar su prioridad, se atenderá a la fecha de elaboración del diagnóstico, priorizando los de mayor antigüedad.

3º Las referidas a personas ocupadas demandantes de servicios de empleo, inscritas en Lanbide-Servicio vasco de Empleo, a quienes no se haya realizado el diagnóstico individualizado y elaborado su perfil, de acuerdo con la normativa reguladora de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.



En orden a determinar su prioridad, se atenderá a la fecha de solicitud de elaboración del diagnóstico personal sobre la empleabilidad.

El plan de atención urgente garantizará la elaboración del diagnóstico personal sobre empleabilidad a todas las personas inscritas en Lanbide-Servicio Vasco de Empleo que estuvieran desempleadas y a las demandantes de servicios de empleo que lo hubieran solicitado en el plazo de quince meses desde la entrada en vigor de la ley.

2. Una vez realizado el diagnóstico personal sobre la empleabilidad, se elaborará el plan integrado y personalizado de empleo de acuerdo con las siguientes reglas:

a) Se seguirá el orden de prelación que resulte de la aplicación de lo dispuesto en el párrafo anterior.

No obstante, en relación con las personas ocupadas demandantes de servicios de empleo, la elaboración del diagnóstico personal sobre la empleabilidad atenderá a la fecha de formulación de solicitud en tal sentido.

b) Cuando, a la entrada en vigor de la presente ley, esté pendiente el diseño del itinerario personalizado para el empleo, de acuerdo con la normativa reguladora de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, y estuviera realizado el diagnóstico individualizado y el perfil de la persona demandante de servicios de empleo, se elaborará el plan integrado y personalizado de empleo en los términos previstos en el artículo 12, atendiendo a la siguiente prelación:

1º Personas desempleadas. En orden a determinar su prioridad, se atenderá a la mayor antigüedad del diagnóstico individualizado.

2º Personas ocupadas, atendiendo a la fecha de solicitud y, a igualdad de fechas, se priorizará de acuerdo a la mayor antigüedad del diagnóstico individualizado.

Lanbide-Servicio Vasco de Empleo garantizará la elaboración del plan integrado y personalizado de empleo a que se refiere este apartado en el plazo de dieciocho meses desde la entrada en vigor de la ley.

B. Creación y funcionamiento de la RVE

El informe OCE realiza las siguientes consideraciones:

1. Administraciones y entidades integrantes de la RVE.

En relación con las administraciones y entidades integrantes de la Red, muestra la extrañeza que supone que un instrumento de cooperación y colaboración interadministrativa prevea la integración de sujetos ajenos a tal ámbito al referirse a “entidades colaboradoras que gestionen la cartera de servicios”.



Se acepta.

A tal fin, se elimina del artículo 18 la referencia a las entidades colaboradoras, quedando redactado como sigue:

Artículo 18.- Red Vasca de Empleo

Se crea la Red Vasca de Empleo como instrumento de cooperación y colaboración, carente de personalidad jurídica, integrado por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, por las diputaciones forales, municipios, entidades locales y entidades de sus respectivos sectores públicos que gestionen la cartera de servicios a que se refiere el capítulo II de este título, los programas complementarios para la mejora de la empleabilidad y ocupabilidad, así como cualesquiera acciones en materia de empleo que acuerden sus integrantes, y cumplan lo dispuesto en el artículo siguiente.

No obstante, y justamente por la gestión de la cartera de servicios de empleo que se encomienda a estas entidades colaboradoras, ha de garantizarse que aquellas estén sujetas en su ejercicio a las mismas obligaciones que los integrantes de la RVE, a cuyo efecto se añade un párrafo 2 al artículo 20 en orden a determinar el carácter imperativo de la sujeción de las entidades colaboradoras a aquellas obligaciones.

Se depura, asimismo, la referencia contenida en el apartado VI de la exposición de motivos, eliminando a las entidades colaboradoras como integrantes de la Red Vasca de Empleo.

En lo que ahora interesa, el artículo 20.2 ha quedado redactado como sigue:

Artículo 20.- Obligaciones de las entidades integrantes de la Red Vasca de Empleo

2. Las entidades colaboradoras que gestionen la cartera de servicios a que se refiere el capítulo II de este título estarán sujetas a las mismas obligaciones que las entidades de la Red Vasca de Empleo.

2. Riesgo de extralimitación de la RVE

A partir de los datos de la memoria económica, que imputa un coste por la creación y funcionamiento de la RVE de 500.000 euros el primer año de funcionamiento, en el que se incluye la “definición de protocolos, elaboración de procedimientos, sistemas de información administrativos que determinen un funcionamiento armonizado”, “elementos identificativos y de pertenencia” y “un desarrollo reglamentario mínimo que incluirá intranet específica de la Red, desarrollo de manuales de servicios e instrumentos, sistemas de seguimiento y auditoría mínimos, logotipos y señalética, atención y soporte interno, procesos de coordinación, actuaciones de acogida, compromiso de pertenencia y todos aquellos que permitan la gestión del cambio en las organizaciones que integrarán la Red”, el informe de la OCE previene del riesgo de que la RVE vaya más allá de los cometidos de cooperación y colaboración que fundamentan su creación, por cuanto, y siempre según su parecer, “el eventual alineamiento en determinados cometidos no puede suplir el efectivo ejercicio de las competencias que a cada una de las Administraciones Públicas les pueda corresponder”.

No se acepta.

De ningún precepto del ALVE cabe deducir la posibilidad de una extralimitación en el ejercicio de competencias de cada uno de los integrantes de la RVE, como tampoco una efectiva dejación en su ejercicio, peligros propios del ámbito de estricta ejecución que, en modo alguno, el anteproyecto posibilita, al menos desde el respeto a la ordenación que del mismo deriva.

Se desconoce, porque nada se justifica al respecto, el fundamento del que parte la OCE para vislumbrar aquel riesgo de alineamiento que termine supliendo el ejercicio de las competencias por quien las tenga atribuidas.

Las competencias que el artículo 62 atribuye al Gobierno Vasco, singularmente, las referidas en los apartados e), f) y g) de su párrafo 1, se dirigen a garantizar que la gestión de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo estará sometida a prescripciones comunes de calidad en su prestación y a la utilización de unos mismos instrumentos, que redundará en un mejor servicio a personas y empresas usuarias.

Un riesgo de afectación al ámbito competencial de cada nivel institucional que, dicho sea de paso, no se ha vislumbrado por las diputaciones forales, por EUDEL, ni por la Comisión de Gobiernos Locales en las distintas intervenciones que han tenido a lo largo de la tramitación del procedimiento de elaboración del ALVE.

3. Repercusión del coste de financiación y mantenimiento de la RVE

En relación con la estimación de costes, considera la OCE que, en la medida que constituya una herramienta de todas las AAPP implicadas, debería articularse un mecanismo de financiación de la misma por todas las que participen sufragando los costes de las actuaciones de las que las mismas se beneficien para la prestación de sus servicios. Apuntan, igualmente, la procedencia de contempla en el artículo 20 la obligación de financiar los costes de las medidas adoptadas en el marco de la RVE para implementar los cometidos de la misma en los términos acordados.

Se acepta parcialmente.

Las principales beneficiarias de la Red Vasca de Empleo serán las personas y empresas usuarias de su cartera de servicios. Parecería, al albur del informe de la OCE, que las administraciones y entidades del sector público integrantes de aquella, más allá de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo como integrante principal, obtendrían algún beneficio de la pertenencia a dicha Red, más allá del ínsito a prestar un mayor y mejor servicio a sus ciudadanos y ciudadanas en la atención de sus necesidades, más cuando aquellos servicios conectan con la satisfacción de un interés relevante para toda la ciudadanía, de relevancia constitucional, dicho sea de paso.



El coste más importante vinculado a la RVE es el de elaboración y mantenimiento de los instrumentos comunes de atención, información y prospección, que asume en su integridad Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, por mor de lo dispuesto en el artículo 40.2 del ALVE. Un coste que permanecería idéntico si no existiera la RVE y fuer cual fuere la magnitud que la misma llegue a alcanzar.

Por ello, el reparto indiscriminado de costes que propone la OCE no se considera procedente.

Cuestión distinta, y en esto sí se aprecia la razonabilidad de la sugerencia del informe de repetida cita, es la asunción de los costes derivados del deber de utilizar los instrumentos comunes a que se ha hecho referencia, o los anudados a la ventanilla única.

En tal sentido, se modifica el artículo 20, en orden a incorporar la obligación de las entidades integrantes de la RVE de asumir el coste derivado del deber de utilización de los repetidos instrumentos comunes (p. ej. los que deriven de la compatibilidad con los sistemas de cada administración), y el artículo 21, en aras de explicitar que los acuerdos de colaboración que se suscriban para hacer efectivo el objetivos de instaurar ventanillas únicas territoriales o una única ventanilla digital, deberán hacer expresa mención al reparto de costes.

El artículo 20.1.c) ha quedado redactado como sigue:

Artículo 20.- Obligaciones de las entidades integrantes de la Red Vasca de Empleo
1. Las entidades de la Red Vasca de Empleo deberán cumplir las obligaciones siguientes:
c) Utilizar los instrumentos de comunes de atención, información y prospección regulados en el capítulo III de este título, y asumir el coste vinculado al deber de utilización.

Por su parte, la literalidad del artículo 21.4 es la siguiente:

Artículo 21.- Ventanilla única
4. Los acuerdos de colaboración que se suscriban para hacer efectivo lo dispuesto en este artículo especificarán la financiación y su reparto entre las partes intervinientes.

Finalmente, en relación con la ventanilla única, el informe de la OCE alerta de que el ejercicio por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo de los cometidos previstos en el artículo 21 respecto a la ventanilla única deberá garantizar su desempeño con pleno respeto y delimitación de las competencias de cada una de las Administraciones Públicas.

Se trata de un comentario meramente preventivo, más vinculado a la ejecución que a la ordenación propia del ALVE. En todo caso, se ha considerado procedente incluir un segundo párrafo en el artículo 21.3 cuyo fin es reivindicar la funcionalidad de la ventanilla única exclusivamente como plataforma de puesta a disposición del servicio, cuya gestión y responsabilidad de la prestación seguirán residiendo en la administración titular del mismo.

El artículo 21.3 ha quedado redactado como sigue:



Artículo 21.- Ventanilla única

3. Todas las entidades de la Red Vasca de Empleo vendrán obligadas a poner a disposición de la ventanilla única digital aquellos servicios que admitan su prestación por medios electrónicos, así como a facilitar información general de los servicios.

La gestión del servicio corresponderá a la administración o entidad titular del mismo, sin que la existencia de la ventanilla única digital implique traslación de la titularidad del servicio, ni de la responsabilidad de su prestación.

4. Eliminación del artículo 22.1

En relación con el artículo 22.1, el informe de la OCE propone su eliminación, al entender que las previsiones que el mismo contiene no son una habilitación específica, ajena a las normas que resulten de aplicación en cada caso, en virtud del negocio jurídico de que se trate. Considera que los términos del precepto pudieran dar lugar a interpretaciones impropias.

Se acepta.

Se elimina el párrafo 1 del artículo 22.

5. Servicio de formación para el trabajo asumidos por las diputaciones forales.

En relación con la definición y gestión de la cartera de servicios de la RVE, el informe de la OCE se centra en lo dispuesto en el artículo 47.1.a) del ALVE, en cuya virtud, la diputación foral de cada territorio histórico podrá gestionar, de acuerdo con el mapa de servicios de la Red Vasca de Empleo, el servicio de formación para el trabajo, en los términos previstos en el anteproyecto cuya literalidad se da por reproducida.

La OCE plantea que, en la medida en que la gestión de tales servicios se encuadra en el marco de planificación o programación aprobado por el Gobierno Vasco, podría dar lugar a mayor volubilidad en el ejercicio estable de estas funciones.

No se acepta.

El servicio de formación para el trabajo se concreta, por decirlo de forma llana (la definición pormenorizada se contiene en el artículo 29 del ALVE), en el desarrollo de una oferta formativa que se adapte a las necesidades específicas y puntuales de las empresas y de las personas, en orden a facilitar su inserción laboral, procurando la cualificación de las personas y su coordinación con las necesidades del tejido productivo.

De esta muy sucinta referencia al contenido esencial del servicio de formación para el trabajo se deriva su carácter dinámico, pues los dos parámetros sobre los que bascula son inestables y, cuando menos, sometidos a permanente evolución. Por ello, la preocupación que explicita el

informe de la OCE sobre la volubilidad en el ejercicio de las funciones que asumirían voluntariamente las diputaciones forales, es consustancial al propio servicio.

El mismo padecimiento sufrirá Lanbide-Servicio Vasco de Empleo en la programación y desarrollo de la formación para el empleo que se adentra en su ámbito funcional.

Lo contrario supondría petrificar el catálogo formativo en perjuicio de personas y empresas, con el único beneficio de una suerte de estabilidad funcional, lo cual, se entenderá con facilidad, no es asumible.

Tampoco lo son los problemas que vislumbra la OCE derivados de que el ejercicio por las diputaciones forales del servicio de la formación para el trabajo se incardine en la planificación aprobada por el Gobierno Vasco, justamente, en aras de coordinar las previsiones del ALVE con la Ley 1/2013, de 10 de octubre, de Aprendizaje a lo Largo de la Vida. El artículo 24.5 de esta ley establece que *“Los departamentos u organismos competentes en materia de formación profesional del sistema educativo, así como en la formación profesional no reglada en el sector agrario y en la formación profesional para el empleo, determinarán, en el ámbito de sus competencias, la oferta de formación profesional teniendo en cuenta el Plan Vasco de Formación Profesional y los criterios y prioridades que se establezcan por parte del Órgano Superior de Coordinación de la Formación Profesional definido en el artículo 18 de la Ley de Formación Profesional del País Vasco”*.

En la medida en que del ALVE deriva una apertura de los agentes participantes en la antiguamente denominada formación profesional para el empleo -que el anteproyecto denomina formación para el trabajo-, es necesario garantizar la coherencia de todas las administraciones en la planificación, programación y desarrollo de una formación que se dirija a unos fines comunes.

Cualquier planificación estratégica se refiere a periodos de tiempo que garantizan con suficiencia la consecución de los objetivos a que se dirige (trienales, cuatrienales, quinquenales, etc.), lo que ensombrece el riesgo de volubilidad de una oferta formativa que, ha de insistirse, debe caracterizarse por su flexibilidad y adaptabilidad a las circunstancias del mercado y de la coyuntura económica, pues de otro modo mal podría cumplir la finalidad de servir a la mejora de la empleabilidad y a la inserción laboral de las personas.

Pero es que, además, el reconocimiento que lleva a cabo el artículo 47 del ALVE no altera en absoluto la realidad prestacional que, en este ámbito, desarrollan en la actualidad las diputaciones forales -aunque de manera desigual⁴⁰-, por lo que el ALVE no hace sino legitimar y ordenar una actividad que hasta la fecha se desarrollaba sin título.

⁴⁰ Se exponen algunos ejemplos:

Diputación Foral de Bizkaia:

- A través del Departamento de Empleo, Inclusión social e Igualdad, desarrolla diferentes programas de formación en capacitación profesional, en digitalización, en autoempleo y emprendimiento, así como en técnicas de búsqueda de empleo. Cuenta con un Plan de empleo para el periodo 2020/2023,

Por ello, resulta razonable el reconocimiento en el ALVE de este ámbito funcional, asumiendo eso sí su carácter voluntario y contribuyendo a ordenar un marco prestacional que en la actualidad se presenta atomizado, descoordinado y plagado de duplicidades.

Someter la formación para el trabajo que desarrolle la administración foral al necesario vínculo con la planificación aprobada por el Gobierno Vasco no solo no coarta su ámbito competencial (hasta el ALVE inexistente, aunque de facto se ejerciera), sino que lo somete a la lógica de integración –bien que ampliando los agentes de la formación- que deriva de la Ley 4/2018, de 28 de junio, de Formación Profesional del País Vasco.

Por lo demás, la conexión con el “desarrollo económico y social del territorio” es condición para singularizar la formación para el trabajo que se abre a la gestión por las diputaciones forales, por entroncar y conectar con competencias propias en otros ámbitos sectoriales, a los que Lanbide-Servicio Vasco de Empleo no alcanza o presenta mayor dificultad para su adecuada conexión.

De este modo, la formación para el empleo desplegada por todos los ámbitos institucionales se hallará debidamente coordinada, sin duplicidades, y ganará en eficiencia, sin coartar competencia alguna, ni someterla a límites impropios que, dicho sea de paso, no han sido objetados por las diputaciones forales, ni por las entidades locales a lo largo de la tramitación del ALVE.

en el que establece las prioridades, objetivos y acciones, centradas en el desarrollo de políticas activas de empleo, dirigidas a la población en desempleo con mayores dificultades de acceso al mercado laboral (jóvenes, mayores de 45 años, mujeres, personas en riesgo o situación de exclusión social, personas con niveles de cualificación bajo)

- A través del Departamento de Promoción Económica promueve acciones de formación de emprendimiento y de digitalización, para personas desempleadas y ocupadas. Además de diversos programas dirigidos a empresas, que incluye, varios de ellos, acciones de formación a directivos o trabajadores.

Diputación Foral de Gipuzkoa

- A través del Departamento de Promoción Económica, Turismo y Medio Rural, desarrolla programas de mejora de la competitividad dirigida a las empresas del Territorio que incorporan, en algunos casos, acciones de formación de las personas trabajadoras y directivas.
- En el marco de la Estrategia Elkarrekin Lanean y en colaboración con el Departamento Foral de Políticas Sociales, se desarrollan programas de inserción laboral dirigidos a personas en riesgo o situación de exclusión, que incorporan acciones de formación cualificante en ocupaciones diversas.

Diputación Foral de Araba

- El Departamento de Fomento del Empleo, Comercio y Turismo de la Diputación Foral de Álava desarrolla acciones para mejorar la cualificación profesional de la población activa y, especialmente, de las que se encuentran en situación de desempleo. Desarrolla programas de formación para la atención sociosanitaria, formación para el empleo en colaboración con entidades sin ánimo de lucro y con las cuadrillas de Araba.



6. Financiación.

Desde la perspectiva de la financiación, el informe de la OCE vuelve a replicar las consideraciones vertidas en torno a la financiación condicionada de los servicios de prestación voluntaria por parte de las diputaciones y los municipios y demás entidades locales. Reincide, así mismo, en su carácter apodíctico, razón por la que procede remitirse a lo ya expuesto y al contenido de la memoria justificativa que acompaña la tramitación del ALVE, singularmente, en lo referido a la valoración del informe de la Comisión de Gobiernos Locales.

No se acepta.

El informe de la OCE no ha valorado si la propuesta que formula el ALVE tiene acomodo en el ordenamiento y goza de la suficiente motivación y razonabilidad. Muy al contrario, la alternativa que plasma el anteproyecto se halla suficientemente explicada en respuesta al informe de la citada Comisión de Gobiernos Locales, al que nos remitimos a fin de evitar reiteraciones innecesarias.

El documento “Acompañamiento a la creación de la ley del Sistema Vasco de Empleo. Fase de puesta en marcha”, que se adjunta como anexo a la memoria justificativa, muestra una realidad prestacional desordenada, con proliferación de agentes prestadores de servicios de empleo y una incidencia desigual de los distintos niveles institucionales en la gestión de servicios específicos, que necesariamente el ALVE estaba llamado a ordenar.

La realidad demuestra, asimismo, que no ha habido servicio de empleo en que no hayan interaccionado diputaciones (no con la misma intensidad, ciertamente, y algunos municipios (orientación, formación, intermediación, asesoramiento para el autoempleo y el emprendizaje), instituyendo líneas de acción que se proyectaban –y proyectan- sobre todos los ámbitos antedichos, suplantando en muchos casos, cuando no duplicando, la función propia de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

El fundamento de tal proceder, más allá de suplir ineficiencias, responde al interés de gestionar aquellos ámbitos de actividad que impliquen mejora en la calidad de vida de la ciudadanía y satisfagan cualquier tipo de necesidades o intereses de la comunidad. Y el empleo, qué duda cabe, encabeza el ranking de los intereses inmediatos de la ciudadanía y de las instituciones.

El ALVE no hace sino ordenar aquella práctica desordenada e informal, definiendo los ámbitos de actuación donde es posible la acción de los poderes públicos locales y forales.

Lo hace en atención al carácter complementario y auxiliar de los servicios cuya gestión reconoce de posible prestación por estas instancias, y a la singular conexión de aquellos con el territorio. A partir de ahí, la asunción de aquel acervo prestacional queda al albur de la voluntad de cada institución, en atención a la mejora de la calidad de vida que aquellos servicios puedan revertir en la comunidad, siempre, claro está, con adecuación a los parámetros de racionalización que instituye el Mapa de la Red Vasca de Empleo, a que se refiere el artículo 26.



El informe de la OCE no opone crítica a los ejes que acaban de exponerse muy sucintamente, y que encuentran sostén en la LILE y en la legislación de bases de régimen local. Se limita a señalar que el carácter facultativo de los servicios implicados desdibuja la responsabilidad para su prestación. Pero tal aseveración no se compadece con las previsiones del ALVE, pues ignora el mecanismo previsto en el artículo 61, así como el carácter auxiliar y complementario de tales servicios y obvia, justamente, la naturaleza subvencional que reivindica del mecanismo de colaboración financiera a que se refiere el artículo 83 el ALVE, y del que derivará el deber de reintegro de las cantidades percibidas por la entidad local incumplidora.

La conjunción de estos dos instrumentos es suficiente para salvaguardar el interés público, que no es otro que la prestación de servicios de empleo de calidad a las personas usuarias, que redunde en una mejora sustancial de su empleabilidad.

En todo caso, al amparo del informe de la OCE, y en orden a dotar de seguridad a cualquier cese de prestación de servicios y garantizar la continuidad de los mismos, se han introducido dos modificaciones en el artículo 19 en orden a prever las medidas dirigidas a garantizar la prestación ininterrumpida del servicio en beneficio de personas y empresas usuarias, cuando su prestación sea voluntaria, y la identificación de los supuestos de cese en la Red Vasca de Empleo.

El artículo 19.1 ha quedado redactado como sigue:

Artículo 19.- Integración y cese en la Red Vasca de Empleo

1. Reglamentariamente se definirá el procedimiento de integración y cese en la Red Vasca de Empleo, que tendrá por objeto la identificación de los servicios que prestará la entidad solicitante, su acomodo al Mapa de la Red Vasca de Empleo a que se refiere el artículo 26, la determinación de la fecha de integración, la fijación del periodo mínimo de prestación de los servicios de que se trate, la puesta a disposición de los instrumentos comunes de atención, información y prospección, así como la asunción por la entidad solicitante de las obligaciones a que se refiere el artículo siguiente, las medidas para garantizar la prestación ininterrumpida de servicios que sean de prestación voluntaria por parte de las diputaciones forales y por los municipios y la identificación de las causas de cese en la citada Red.

A su vez, se ha introducido un último inciso en el artículo 61.5, dirigido a garantizar la compatibilidad de las medidas de sustitución en la prestación de servicios en caso de grave y reiterado incumplimiento por parte de la entidad responsable de su prestación, con las consecuencias vinculadas a la inobservancia de obligaciones asumidas en virtud de convenios, contratos y subvenciones, entre las que se incluye, y he ahí la procedencia de la adición, la colaboración financiera ex artículo 83 del ALVE.

De esta forma, el tenor literal del artículo 61.5 es el siguiente:

Artículo 61.5. Lo dispuesto en este artículo se entenderá sin perjuicio de las consecuencias aplicables por incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos en virtud de convenios, contratos para la gestión de los servicios de la cartera de la Red Vasca de Empleo que



podieran haberse suscrito, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 188 y siguientes 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, o de las subvenciones que pudieran haberse otorgado a la administración o entidad responsable del incumplimiento, incluida la prevista en el artículo 83.

Según la OCE el modelo propuesto por el ALVE repercute negativamente en el establecimiento de un sistema estable de financiación interinstitucional que garantice los recursos apropiados para el ejercicio de las funciones que hayan de prestar, pero no se alcanzan a comprenderse las razones de semejante aseveración.

La colaboración financiera estable de los servicios de prestación voluntaria por parte de los municipios y demás entidades locales (que no financiación exclusiva por parte del Gobierno Vasco) está garantizada por el artículo 83 del ALVE, desconociéndose, pues nada se justifica al respecto, por qué dicha previsión no garantiza la suficiencia financiera que tanto parece preocupar a la OCE –a partir del necesario presupuesto de cofinanciación, debe matizar este departamento- para el ejercicio de funciones que voluntariamente decidan asumir los niveles institucionales foral y local.

El esquema de delimitación competencial es claro, muy a pesar de la conclusión obtenida por el informe del órgano de control económico.

En cualquier caso, y en orden a responder al requerimiento de reconducir las competencias al modelo que deriva de la LILE y acompañar la financiación de las mismas a un modelo incondicionado, cabe advertir, que resulta extraño al modelo que plasma el ALVE la atribución como propia de la prestación de los servicios a que se refieren los artículos 47 y 48, y su consideración como delegables –pues la transferencia de competencias en modo alguno responde al objetivo pretendido por el anteproyecto- no resolvería la insistente preocupación de la OCE de acudir a un mecanismo de financiación, que la LILE (en el caso de las entidades locales) ha diseñado como excepcional, pues la financiación que ha de acompañar a la delegación en virtud de los artículos 22 y 23 de la LILE⁴¹ no evita, más bien lo contrario, su condicionalidad.

⁴¹ Artículo 22.4. *Toda delegación deberá ir acompañada de la necesaria financiación. Sin la dotación que garantice la prestación de los servicios delegados, la delegación será nula. El incumplimiento de las obligaciones financieras establecidas en el acuerdo de delegación conllevará la aplicación del sistema de compensaciones financieras previstas en el artículo 24 de la presente ley.*

Artículo 23.4. *La disposición o acuerdo de delegación deberá recoger, al menos, las siguientes cuestiones:*

- a) Normas legales que justifican la delegación.*
- b) Funciones cuya ejecución se delega.*
- c) Medios materiales, personales, económicos y financieros que, en su caso, se ponen a disposición de la entidad local, así como la valoración y el procedimiento de revisión.*
- d) Valoración del coste efectivo del servicio.*
- e) Fecha de efectividad de la delegación y plazo de la misma.*
- f) Condiciones, instrucciones y directrices emitidas por la Comunidad Autónoma, así como mecanismos de control, facultades que se reserva y procedimiento de formulación de requerimientos que podrá conllevar, en su caso, la revocación de la delegación.*

Pero es que, además, el artículo 111.2 de la LILE abona la posibilidad de que la condicionalidad de la financiación se vincule a una política subvencional específica de las instituciones autonómicas, como es el caso, ajustándose a los principios de participación, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y eficiencia y eficacia y calidad en la prestación de los servicios; todos estos principios se respetan en el modelo de prestación voluntaria de determinados servicios auxiliares y complementario que prevé el ALVE, definiendo un mecanismo de colaboración financiera dirigido, precisamente, a garantizar la calidad de la prestación del servicio y su continuidad.

Por lo demás, es obvio que la prestación de los servicios por parte de las diputaciones forales se financiará como lo viene siendo hasta ahora, al albur del artículo 18 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, sin perjuicio de la distribución de recursos entre la Hacienda General y las Haciendas Forales que resulte de la respectiva ley de aportaciones.

- Mapa de la RVE

En relación con el mapa de la RVE, el informe de la OCE se limita a señalar que la previsión de servicios de consultoría especializados, estimada en 100.000 euros para el primer año de funcionamiento, deberá tener en consideración cuál sea la efectiva realidad de prestación de servicios por las DDFF y los municipios que voluntariamente vayan a prestarlos, entendiendo a tal efecto que se tratará de un sote coyuntural que, pasando el tiempo podrá asumirse por los propios servicios técnicos de la estructura administrativa.

El parecer de la OCE se presenta razonable, y se modifica, a tal fin la memoria económica.

IV. OTRAS CONSIDERACIONES

1.- Dimensionamiento de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo

El informe de la OCE culmina con una referencia al documento “Dimensionamiento de Lanbide-SVE 2022”, que, a decir del citado órgano, *no puede ser considerado por encima de lo que se contempla en la RPT de LANBIDE-SVE y, en particular, en la plantilla presupuestaria para 2023 reflejada en la Ley de Presupuestos Generales de la CAE para 2023.*

Una afirmación que no admite duda y solo puede compartirse aunque, vaya por delante, del documento referenciado no se deriva lo contrario, como tampoco el riesgo de incurrir en una práctica irregular. Sencillamente, el mismo realiza un acercamiento a la plantilla óptima, tanto desde los presupuestos y requerimientos de la normativa vigente a la fecha en que el mismo se realiza, como de los que derivan de la ya aprobada Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión y del ALVE.

g) *Obligaciones de la entidad local a la que se le delega el ejercicio de la competencia.*



En todo caso, debe descartarse que del ALVE surjan necesidades de personal sustancialmente mayores que las que ya exige la legislación de empleo vigente y las que, previsiblemente, impondrá la ley estatal de empleo que se halla al final de su tramitación parlamentaria, y que puedan poner en solfa la viabilidad económica del anteproyecto, pues tal consideración negaría la insuficiencia dotacional que ha lastrado a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

A este respecto, no está de más recordar que solo Canarias empeora el resultado de Euskadi en la ratio de profesionales del servicio público de empleo/personas desempleadas en el conjunto de los servicios de empleo autonómicos, a lo que debe añadirse que Lanbide-Servicio Vasco de Empleo es el único servicio público de empleo que atiende los ámbitos funcionales de ejecución de las políticas activas de empleo y el de prestaciones del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, mientras que el resto de servicios públicos de empleo está especializado en exclusiva en las primeras.

Servicios públicos de Empleo	Nº dotaciones	% dotaciones PAES	Paro registrado	Ratio Paro Registrado / Dotaciones	Mejor ratio
Andalucía	7.250	100	758.457	104,6	2º
Aragón	503	100	58.928	117,2	5º
Asturias	364	100	62.424	171,5	8º
Cantabria	199	100	34.197	171,8	9º
Castilla La Mancha		100	141.116		
Castilla y León	1.130	100	122.365	108,3	4º
Cataluña	1.761	100	348.027	197,6	12º
Extremadura	800	100	86.162	107,7	3º
Galicia	656	100	146.120	222,7	13º
Baleares	496	100	36.203	73,0	1º
Canarias	675	100	193.742	287,0	16º
La Rioja	73	100	14.240	195,1	11º
Madrid	1.285	100	315.043	245,2	14º
Murcia	557	100	89.969	161,5	7º
Navarra	208	100	32.062	154,1	6º
País Vasco	1.030	43	113.352	255,9	15º
Valencia	2.015	100	352.711	175,0	10º

Fuente: SEPE (diciembre 2021). Estimación PAES LANBIDE

Y debe traerse a colación por su relevancia la ratio⁴² existente en Alemania de 51 demandantes de empleo/cada funcionario/a; en Bélgica 58; en Francia, en 107; en Finlandia, 19; España 188, debe insistirse en 2016.

Un panorama difícilmente asumible y que, obvio es decir, no cohonesta con el decidido impulso que el ALVE pretende otorgar a las políticas activas de empleo, reconociendo un compendio de derechos a las personas usuarias que redunden en la mejora de su empleabilidad y una sustancial mejora del servicio a las empresas, del que se beneficiará no solo el conjunto del tejido productivo, sino también los trabajadores y trabajadoras.

⁴² Dato correspondiente a 2016, extraído del Estudio sobre Programa de Políticas Activas de Empleo, pág. 25. AIREF, 2018.

Se trata de una exigencia del compromiso que los poderes públicos en Euskadi han de tener en pos de la efectividad de los principios del Pilar Europeo de los derechos Sociales (v. gr. los principios 1, 3 y 4), a los que no cabe dar la espalda.

Pero, también, de un requerimiento de derecho positivo, pues no puede obviarse el mandato que deriva de la Disposición adicional séptima de la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión que, en referencia a la plantilla de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, establece lo siguiente: *“Lanbide-Servicio Vasco de Empleo dispondrá de la plantilla necesaria para garantizar la correcta gestión, reconocimiento y control de las prestaciones económicas del Sistema de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, así como para la adecuada prestación de los servicios de apoyo y mejora de la empleabilidad, ofreciendo una atención y asistencia personalizadas, el adecuado ejercicio de los derechos reconocidos a las personas y empresas usuarias y la realización de todas las actuaciones y servicios de la cartera de servicios de empleo que tiene encomendados, en los términos previstos en las leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.”*

Un llamamiento ineludible a la suficiencia de la plantilla de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo que garantice la adecuada prestación de las funciones que tiene encomendadas que habrá de garantizarse de acuerdo con las previsiones y requerimientos de las respectivas leyes de presupuestos, que vincula a todos, al departamento promotor de la iniciativa, pero también al Departamento de Economía y Hacienda y al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

En otro orden de cosas, el documento referenciado por la OCE -“Dimensionamiento de Lanbide-SVE 2022”-, no pretende situarse por encima de la RPT, instrumento racionalización organizativa de los recursos humanos por excelencia, ni eludir la plantilla presupuestaria reflejada en los presupuestos vigentes, superponiéndose inútilmente a sus requerimientos.

Aquel documento, desde un planteamiento que solo puede ser dinámico, atiende a la necesaria reorganización de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, como parte del proceso transformador “Lanbide Hobetzen” que se halla en plena ejecución, y que precisa definir adecuadamente el modelo de atención y su vinculación al contenido funcional de cada puesto, reorganizar los servicios para, una vez culminados, identificar los requerimientos de personal. Por tanto, solo la consecución de aquel proceso de transformación podrá evidenciar con absoluta precisión las necesidades de plantilla y concretar sus perfiles.

En cualquier caso, y con los datos con que se cuenta en la actualidad, tal y como ilustra el documento *“Información complementaria a la memoria económica relativa al anteproyecto de ley vasca de empleo, como respuesta al informe de la Dirección de Presupuestos”*, incorporado al expediente de tramitación del anteproyecto de ley, se ha realizado una propuesta de las necesidades de personal.

En aras de cuantificar las necesidades de personal con total transparencia, la memoria económica incorpora información detallada al respecto, que se transcribe a continuación a fin de facilitar la comprensión de la respuesta ofrecida al informe de repetida cita:

Cuadro 1. Resumen de dotaciones existentes y dotaciones derivadas del anteproyecto y saldo de dotaciones de nueva creación para LANBIDE

Dotaciones actuales y organizaciones funcionales	
Total, dotaciones LANBIDE. Plantilla estructural recogida en los presupuestos de 2023	1.083
Estimación de dotaciones vinculadas a la gestión de prestaciones: (en los tres niveles de estructura, servicios centrales, oficinas territoriales, y oficinas de empleo). Derivado del Proyecto de análisis funcionales, organizativos, y de necesidades de recursos asociados a la entrada en vigor de la Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos para la Inclusión". Dotaciones sin destino en las Oficinas de Empleo.	351
Personal técnico en oficinas de empleo: (191 Personal orientador, 138 Personal Tco. de empleo formación, 44 Personal orientador aprobado para 2023, con la entrada en vigor de la LSVGII). Dotaciones susceptibles de ser personal de referencia y atender los servicios recogidos en el Capítulo II "Definición y gestión de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo", y Capítulo IV "Programas complementarios para la mejora de la empleabilidad" del anteproyecto.	373
Dotaciones derivadas del anteproyecto	
Art. 10. Diagnóstico	48
Art. 11. Planes integrales personalizados	192
Art. 28. Orientación. Triage	16
Art. 28. Orientación. Centros de empleo	10
Art. 29. Formación para el empleo	42
Art. 31. Autoempleo, emprendizaje	11
Art. 32. Asesoría empresas. Prospección	63
Art. 50. Evaluación de competencias	48
Total	430
Dotaciones de nueva creación	
Diferencia entre las dotaciones de personal técnico existente en las OO.EE. (373), y las necesidades de personal técnico derivadas del anteproyecto (430)	57

El número de dotaciones de nueva creación identificadas son todas de perfil Técnico superior, cuyo coste unitario en 2022 (salario + Seguridad Social) es de 60.250 euros. El coste de dotaciones de nueva creación con destino en LANBIDE es de 3.434.250 euros.

Por su parte, el cronograma de incorporación previsto es el siguiente:

En el supuesto de aprobación parlamentaria de la Ley Vasca de Empleo, la entrada en vigor de la misma habría que situarla en el primer cuatrimestre de 2024, partiendo de esta hipótesis, LANBIDE habría materializado los dos proyectos identificados: "Transformación Organizativa" HOBETZEN", y "Proyecto de análisis funcionales, organizativos, y de necesidades de recursos asociados a la entrada en vigor de la Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos para la Inclusión", y estaría en condiciones de asumir las obligaciones y derechos asociados a los servicios regulados por la Ley Vasca de Empleo. En este escenario, el cronograma de incorporación de dotaciones (de máximos) sería:



- **2024: 20 dotaciones.** A la finalización de este periodo se evaluará los resultados de prestación de servicios/población demandante, y se determinará si se activan las dotaciones de 2025.
- **2025: 25 dotaciones** (en el supuesto de evaluación positiva en el periodo anterior). Se aplicaría el proceso evaluador.
- **2026: 12 dotaciones** (en el supuesto de evaluación positiva en el periodo anterior).”.

- Costes de consultoría.

Finalmente, en relación con los costes de consultoría para desarrollos instrumentales el informe de la OCE señala que *la remisión al proyecto HOBETZEN no excluye la necesidad de formular una estimación desglosada de los costes de las medidas contempladas en el ALVE, por lo que se considera preciso que la Memoria económica responda a su objeto, detallando cada uno de los costes y definiendo la metodología de cálculo empleada.*”.

Se acepta y se subsana la memoria económica.

5.5.7 COJUAЕ

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 13 de marzo de 2023 se ha recibido de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (en adelante, COJUAЕ) el dictamen 9/2023 relativo al anteproyecto de Ley vasca de empleo

El dictamen concluye señalando que *“La Comisión dictamina que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de la Ley vasca de empleo”*.

Es, por ello, que procede el análisis y valoración detallada del repetido dictamen, que dé cuenta de las modificaciones operadas en el texto del anteproyecto con ocasión del mismo, de las razones por las que no se considera procedente la asunción de sus propuestas o recomendaciones, así como, en su caso, del disenso respecto de sus conclusiones, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 10 Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, en tanto se aplica dicha ley en virtud de la Disposición transitoria de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General y, llegado el momento, a la previsión contenida en el artículo 57 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno.

En definitiva, el presente documento expondrá la justificación que motiva el texto en tramitación, dando razón de las decisiones adoptadas en relación con todas las cuestiones relevantes que aquel dictamen plantea, sin perjuicio de la emisión de la memoria conclusiva prevista en el artículo 10.2 de la referida Ley 8/2003.

II. EXAMEN DE LAS CONSIDERACIONES AL ARTICULADO Y A LAS DISPOSICIONES DEL ANTEPROYECTO.

En el examen de las objeciones y propuestas contenidas en el dictamen de la COJUAE se seguirá idéntico orden al de su exposición, especificando la disposición o artículo de que se trata y el título de los mismos, a fin de facilitar su identificación y valorar la posición final del departamento promotor de la iniciativa.

Se deja constancia, en todo caso, de que la numeración referida sufrirá variaciones producto de las modificaciones que surgen del propio dictamen que se valora y, también, de las que se insertan con ocasión del Libro Blanco del Empleo, que no pudo ser tenido en cuenta con anterioridad, habida cuenta de su presentación pública el 16 de febrero de 2023.

✓ En relación con la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo

El dictamen de COJUAE plantea dos cuestiones en torno a la recientemente aprobada Ley 3/2023:

1ª. Formal, en cuya virtud se sugiere la revisión y contraste del texto del anteproyecto para realizar los correspondientes ajustes allí donde proceda.

2ª. Sustantiva, encaminada a analizar la Ley 3/2023 para detectar las modificaciones o nuevas previsiones que, en su caso, pueden tener alguna trascendencia respecto al régimen vigente al tiempo de elaborarse el anteproyecto, para concluir si este necesita alguna adaptación

Se acepta.

Se introducen las referencias correctas a la Ley 3/2023, eliminando las existentes al texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre.

Asimismo, se ha introducido aquellas referencias a la repetida Ley 3/2023 que resultan imprescindibles en orden a contextualizar adecuadamente el acomodo del anteproyecto de ley vasca de empleo a las previsiones de la ley estatal. Sirvan de ejemplo los artículos 2, 5, 10, 15, 22, 23, 55 y 87.

En relación con la trascendencia que pueda tener la aprobación de la Ley 3/2023 en el anteproyecto de ley vasca de empleo, se adjunta un sucinto análisis al respecto que concluye que el mismo resulta plenamente compatible con la repetida ley estatal.

✓ En relación con la valoración general del proyecto

Además de realizar una inicial valoración del anteproyecto -párrafo 161- que avala su contenido, en tanto *“producto de un proceso que ha contado con una amplia participación, con aportaciones de los agentes y órganos intervinientes, que han sido objeto de una reflexión y*



debate de cuyo resultado da noticia el expediente, que también refleja las respuestas pormenorizadas y rigurosas ofrecidas por el órgano proponente a las cuestiones suscitadas en el procedimiento”, efectúa algunas sugerencias y objeciones que pasan a analizarse separadamente:

a) La COJUAE echa en falta en el catálogo de principios que informan las políticas de empleo uno referido al acceso a los medios electrónicos, en tanto, a su juicio, aquel principio adquiere en el texto una singular relevancia con el fin de superar la brecha digital.

No se acepta

En efecto, el articulado pone de manifiesto la importancia de la interacción multicanal con las entidades integrantes de la Red Vasca de Empleo y la prestación de servicios por distintos, medios, siempre en beneficio de las personas usuarias, desarrollando con pormenor un elenco de derechos en la utilización de medios electrónicos.

Sin embargo, no por reiterar el eje que vertebra estos derechos en el título dedicado a las disposiciones generales se incrementa la protección que ya ofrece el anteproyecto; como tampoco por elevar el acceso a los medios electrónicos a la categoría de principio rector de la política pública de empleo se produce transmutación alguna, ni se proyecta el mismo a materias o ámbitos no contemplados en el anteproyecto.

En verdad, lo que el dictamen de la COJUAE denomina el “acceso a los medios electrónicos”, no es sino un medio más de acceder a los servicios de empleo -y a los programas complementarios para la mejora de la empleabilidad y de la ocupabilidad-, suficientemente garantizado en el artículo 37. Pero este alcance, por amplio que sea, no parece transmutarse en la categoría de un principio informador.

Porque, no hay que olvidar, aquel principio –categoría que se admite a meros efectos dialécticos- resulta ajeno a alguno de los elementos que integran el concepto de política pública de empleo, definido en el artículo 3 -conjunto de directrices, decisiones, planes, programas y acciones adoptado por los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Euskadi en orden a hacer efectivos el derecho a un trabajo digno, a procurar la creación y promoción de empleo y de autoempleo, la inserción laboral de las personas y a mejorar su ocupabilidad, cualificación profesional y empleabilidad, promoviendo la adecuación de las competencias de la población activa a las necesidades de las empresas, así como el funcionamiento óptimo del mercado de trabajo. Incluyen, en todo caso, programas de orientación, intermediación, empleo, formación para el trabajo y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento.-.

Así, por más que la utilización de medios electrónicos esté presente en el quehacer ordinario de los poderes públicos, no parece que cobre especial interés proyectar el acceso a los medios electrónicos en relación con las directrices, decisiones, planes, programas, más allá, como es lógico, de los requerimientos que imponga el deber de transparencia y publicidad activa y los medios que se utilicen para hacerlo efectivo.

b) Respecto a los colectivos de atención prioritaria, el dictamen echa en falta un singular tratamiento a las personas jóvenes que se hallen en situación de desempleo o en demanda de empleo, a las que, siempre según su consideración, solo se cita como colectivo de atención prioritaria en el artículo 6, con la mera referencia a “las personas desempleadas menores de 30 años”.

Se acepta, si bien es preciso efectuar una consideración de principio, pues obvia el repetido dictamen el encabezamiento del artículo 6.3 del anteproyecto y su proyección al compendio de colectivos que atiende por remisión.

En efecto, el referido precepto se inicia con una referencia explícita a los “*colectivos de atención prioritaria previstos en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo o de la norma que la sustituya*”, expresión suficientemente explícita de la asunción, como es procedente, del amplio elenco de colectivos de tal naturaleza que derivan de la ley estatal, uno de los cuales -las personas demandantes de servicios de empleo jóvenes al que se dedica el artículo 53 de la Ley 3/2023- es el aquí concernido.

No obstante, en aras de eliminar cualquier sombra de duda acerca de la necesaria incidencia que las políticas públicas de empleo han de tener sobre las personas jóvenes, se ha efectuado una profunda revisión del texto del anteproyecto de ley en orden a poner de manifiesto el compromiso existente con las personas jóvenes demandantes de servicios de empleo, sean desempleadas o no y con la mejora de su empleabilidad. Un colectivo que, ciertamente, precisa de políticas singulares.

A este respecto es imprescindible tener en cuenta la transición demográfica en que nos hallamos incurso, que tiene una notable incidencia en la Comunidad Autónoma de Euskadi ya apreciable, lo que obliga a reconsiderar la importancia que en el empleo habrán de ostentar tanto las personas jóvenes, como otros colectivos, especialmente, las personas mayores de 55 años (*vide* a este respecto las págs. 196 y ss. del Libro Blanco del Empleo en Euskadi. Retos y propuestas para la sociedad que seremos).

En todo caso, el interés de la objeción efectuada por el dictamen de la COJUAE radica en la posibilidad de evidenciar, siquiera con mayor claridad, el compromiso con la mejora de la empleabilidad de las personas jóvenes, que ha desembocado en la revisión del texto del anteproyecto de ley vasca de empleo, introduciendo las modificaciones en su parte dispositiva que pasan a relacionarse a continuación:

1. Artículo 7

“Artículo 7.- Políticas de empleo para mayores de 55 años y para personas jóvenes
Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, las políticas públicas de empleo prestarán singular atención a las personas demandantes de los servicios de empleo que se hallen en las siguientes franjas de edad:

a) *Personas mayores de 55 años, en orden a potenciar su participación en la actualización de competencias, a promover la retención del talento, así como a impulsar la demanda de personas mayores de 55 años por parte de las empresas y entidades empleadoras.*

b) *Personas demandantes de servicios de empleo jóvenes. A los efectos de esta ley tendrán la consideración de jóvenes, las personas que no hayan alcanzado la edad de treinta años o sean beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.*

Las políticas públicas de empleo garantizarán la existencia de programas específicos destinados a facilitar e impulsar la inserción laboral de las personas jóvenes, a la atracción y retención del talento de personas jóvenes cualificadas, al emprendimiento juvenil y al autoempleo.

En todo caso, se impulsarán las acciones a que se refiere el artículo 20.a) de la Ley 2/2022, de 10 de marzo, de Juventud o de la norma que la sustituya, la práctica profesional de las personas jóvenes que dispongan de un título universitario o de un título de grado medio o superior, especialista, máster profesional o certificado del sistema de formación profesional, así como se prestará atención prioritaria a las personas jóvenes que carezcan de las titulaciones requeridas para acceder al contrato formativo para la obtención de la práctica profesional adecuada al correspondiente nivel de estudios, y aquellas de dieciséis y diecisiete años que tengan alguna carencia educativa o hayan abandonado los estudios obligatorios o postobligatorios, en orden al retorno al sistema educativo y a la mejora de su cualificación.”.

2. Artículo 9.3

“Artículo 9.- Impacto de las políticas públicas en el empleo

(...)

3. El análisis de impacto en la juventud de la normativa o de la planificación del Gobierno Vasco a que se refiere el artículo 18 de la Ley 2/2022, de 10 de marzo, de Juventud, o de la norma que la sustituya, incluirá un examen de su incidencia en el empleo juvenil.”.

3. Artículo 54.1, 2º párrafo

“Artículo 54.- Programas integrales de activación

1. Lanbide-Servicio Vasco de Empleo pondrá en marcha programas integrales de activación laboral dirigidos a mejorar la empleabilidad y el acceso a un trabajo digno de los colectivos de atención prioritaria, consistentes en un conjunto de acciones combinadas y personalizadas de información, orientación, acompañamiento, motivación, asesoramiento, formación, y, en su caso, práctica laboral, prospección, intermediación y promoción de empleo, promoviendo, si fuera preciso, iniciativas de empleo protegido.

Asimismo, impulsará programas integrales de activación laboral dirigidos a facilitar e impulsar la inserción laboral de las personas jóvenes, que incidirán singularmente en su formación.”.

4. Artículo 76.2.c)

“Artículo 76.- Contenido de la Estrategia Vasca de Empleo

(...)

2. En particular, incluirá los contenidos siguientes:

c) *Definición de programas y objetivos evaluables en relación con los colectivos de atención prioritaria que se identifiquen en cada momento, dirigidos a mejorar su ocupabilidad y aquellos que se dirijan a hacer frente a los retos a que se refiere el apartado a).*

En todo caso, la Estrategia Vasca de Empleo habrá de prever programas y objetivos evaluables en relación con el empleo juvenil, con la atracción de talento y con la permanencia en el empleo de las personas mayores de 55 años.”.

5. Artículo 77.3.a)

“Artículo 77.- Plan trienal de empleo de Euskadi

(...)

3. *El plan trienal de empleo de Euskadi incluirá, al menos, los contenidos siguientes:*

a) *Objetivos cuantitativos y cualitativos de actuación, prioridades y colectivos de atención prioritaria, además de los referidos al empleo juvenil y al de las personas mayores de 55 años.”.*

✓ **En relación con la historial laboral única**

El dictamen de la COJUAE considera incorrecta la inserción del antiguo artículo 38 en el capítulo II del título III, entendiéndose más procedente su incardinación como parte del capítulo III de ese título (párrafos 196 a 198).

Se acepta.

Se traslada el contenido del antiguo artículo 38 al capítulo III del título III al artículo 42, con idéntico tenor literal.

✓ **Régimen organizativo.**

El dictamen realiza diversas valoraciones al respecto, que se analizan separadamente:

1º. Carácter vinculante de los acuerdos del Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo

El párrafo 202 señala textualmente que *“Así, en primer lugar, apuntamos, aunque sea someramente, que el régimen de acuerdos que atribuye al Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo el artículo 69 del anteproyecto, en cuanto al carácter vinculante o no del parecer de ese órgano, no ha ido precedido de una reflexión rigurosa suficiente, acorde y proporcionada a los efectos de tal calificación.”.*

No se acepta.

De inicio, resulta ciertamente llamativo que el informe de la Comisión de Gobierno Locales, emitido al amparo de lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, que está llamado a concluir acerca de si la norma en cuestión



—en este caso, el anteproyecto de ley vasca de empleo— produce o no una merma o vulneración de la autonomía local, haya omitido cualquier consideración al respecto, cuando las entidades locales y sus planes de empleo y desarrollo local estarán directamente concernidas por el carácter vinculante de algunas de las prescripciones que emita el Consejo Vasco de Políticas Públicas.

A su vez, la única diputación foral que ha participado en el trámite de audiencia e información pública ha omitido cualquier referencia al respecto, y las alegaciones efectuadas por EUDEL se limitan a formular una alternativa ayuna de argumentación, que se transcribe seguidamente *“Alternativa: en caso de no eliminación del Consejo, sus acuerdos deberán ir en la línea del art. 60.1.g), que habla de “formular propuestas y recomendaciones”*.

En este punto, además de la remisión a la valoración de la alegación de EUDEL, que obra en el expediente, debe ponerse de manifiesto un hecho que en sí mismo es suficientemente revelador de la proporcionalidad de la vinculación que se reconoce a alguno de los pareceres que en su momento emita el Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo. En efecto, si en el marco de la muy intensa participación en el procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley de empleo y de la intervención de un órgano especializado, como la Comisión de Gobierno Locales, no se ha puesto en solfa el carácter vinculante del informe del Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo en los supuestos que identifica el actual artículo 70 del anteproyecto es, sencillamente, porque tal previsión está adecuadamente calibrada, es proporcional y se ajusta a los parámetros de constitucionalidad.

Es sabido, aunque sea una máxima que se proyecta en un ámbito muy distinto al que ahora nos ocupa, que la prueba de los hechos negativos encuentra dificultades. Cuando a la circunstancia fáctica negativa (la inexistencia de reflexión, a juicio de la COJUAE) se unen valoraciones indeterminadas (vinculadas a la falta de proporcionalidad o a la insuficiencia de la reflexión), la demostración del cumplimiento se torna imposible, sencillamente porque estará sometida a un escrutinio y valoración personal e individual.

Si las consideraciones se vierten de forma apodíctica, despojadas de un parámetro objetivo que permita justificar su cumplimiento o, en otro caso, completar la reflexión hasta satisfacer el valor comúnmente exigible, se aboca al órgano promotor de la iniciativa y, en último término, al Gobierno Vasco, a una posición difícilmente sostenible, al albur de críticas, aun cuando ni tenga respaldo, motivación o carezcan del mínimo sostén técnico-jurídico.

La exposición de motivos del anteproyecto de ley vasca de empleo ofrece motivación suficiente sobre la razonabilidad de la solución normativa y de su constitucionalidad.

En cualquier caso, por si no se considerara suficiente, no está de más transcribir algunos pasajes del FJ 7.d) de la STC 154/2015, de 9 de julio, que avala la técnica del informe vinculante como mecanismo de integración de competencias concurrentes, más cuando, como es el caso de la materia de empleo, los aspectos sobre los que se pronuncia el Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo y a cuyo seguimiento están obligados los tres niveles institucionales de Euskadi, trascienden lo estrictamente municipal o foral para pronunciarse sobre la adaptación



de la planificación a criterios de coordinación o a los parámetros definidos en la Estrategia Vasca de Empleo, que define el eje sobre el que ha de asentarse la política pública en materia de empleo de la Comunidad Autónoma de Euskadi:

“Corresponde apreciar en primer término que el informe vinculante previsto en el precepto impugnado no es una técnica de control sometida al régimen establecido en los arts. 60, 61, 65 y 66 LBRL. Se está ante un mecanismo destinado a lograr la “acomodación o integración entre dos competencias concurrentes” [SSTC 103/1989, de 8 de junio, FJ 7 a); 40/1998, de 19 de febrero, FJ 38], en este caso, la tutela de los intereses supralocales en materia de vivienda y urbanismo, que corresponde a la Comunidad Autónoma (art. 56 EAAnd), y la gestión de los intereses estrictamente municipales, que corresponde, en principio, a los Ayuntamientos [arts. 137 y 140 CE; art. 25.2 d) LBRL; art. 92.2 b) EAAnd]. Por tanto, la previsión impugnada debe examinarse a la luz de la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) de modo tal que deberá comprobarse si la intensidad de la intervención autonómica resulta desproporcionada a la luz de la intensidad de los intereses locales y supralocales implicados (STC 51/2004, FJ 12). Así lo hemos declarado recientemente en la STC 57/2015, FJ 16 b), en relación con un informe vinculante de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Comunidad Autónoma de Cantabria en el procedimiento de autorización de construcciones en suelo no urbanizable. Concluimos que la previsión indicada no es inconstitucional en la medida en que atiende a aspectos que trascienden “la esfera de lo municipal” y “deja incólumes las potestades municipales” para el otorgamiento o denegación de la licencia o autorización “en función de criterios estrictamente urbanísticos” [en el mismo sentido, STC 92/2015, FJ 7 b)].”.

A su vez, en relación con la intervención legítima de órganos de carácter autonómico con incidencia en materias de competencia local -en el caso del anteproyecto de ley vasca de empleo, con el descargo de que el repetido Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo es un órgano participado por las instituciones sobre las que se proyecta la vinculación de sus informes-, se han pronunciado las SSTC 51/2004 y 240/2006 disponiendo que, aun cuando las exigencias de la autonomía local se proyectan intensamente sobre las decisiones en materias que corresponden fundamentalmente al municipio, las leyes reguladoras de la materia y del sector de que se trate pueden prever la intervención de otras Administraciones Públicas en la medida en que concurran intereses de carácter supramunicipal.

Una tesis que debe vertebrar el análisis de las funciones que se atribuyen al Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo, en tanto el empleo es una materia de interés genuinamente concurrencial y con competencias concurrentes del Gobierno Vasco, de las diputaciones forales y de los municipios, pues, siendo cierto que en lo esencial se reconoce un haz de competencias de marcado signo autonómico, se atribuyen competencias propias en áreas de actuación de relevancia incuestionable a municipios y diputaciones forales.

Si el Tribunal Constitucional ha considerado perfectamente constitucional que, para la salvaguarda de la eficacia de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, las Comunidades Autónomas regulen el régimen de adaptación de los instrumentos de planificación urbanística municipal a los supra ordenados instrumentos de ordenación del

territorio y establezcan, incluso la facultad de suspender de manera temporal y genérica licencias de parcelación y edificación aun no ejecutadas (STC 36/94, FJ 7º), con mayor razón encontrará aval constitucional la previsión de los informes vinculantes en relación con el acomodo y compatibilidad de los instrumentos de planificación locales o forales con la Estrategia Vasca de Empleo y con los criterios de coordinación establecidos por el órgano de participación, colaboración y coordinación interinstitucional en materia de empleo.

Debe insistirse en esta naturaleza del Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo como órgano coordinación, participación y cooperación de las administraciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de empleo. La participación de los tres niveles institucionales abre a las instituciones locales y forales la posibilidad de contribuir a la elaboración de instrumentos de planificación autonómicos en materia de empleo, a fijar criterios de coordinación de la política pública de empleo, a definir instrumentos de racionalización de la gestión de los servicios de empleo.

Así las cosas, el carácter vinculante en el ejercicio de funciones de coordinación y de la adecuación de la planificación de las distintas instituciones en materia de empleo a la Estrategia Vasca de Empleo no es sino el necesario corolario de la participación y coordinación, ejes vertebrales de la configuración de Consejo.

Por lo demás, la vinculación del parecer del Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo se manifiesta en aspectos muy concretos, sin que la autonomía local se vea afectada en lo esencial, como tampoco la libertad de configuración de las decisiones de los distintos niveles institucionales, que se reconoce dentro de parámetros de proporcionalidad indiscutibles.

La concurrencia competencial entre entidades locales, diputaciones forales y Gobierno Vasco hace que adquieran especial protagonismo los principios de colaboración y cooperación. Se trata de principios básicos de las relaciones interadministrativas que se recogen con carácter básico en el artículo 3.1 k) de la Ley 40/2015, en los artículos 10 y 55 LRBRL, en el artículo 1 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi y, ahora, en lo que al empleo se refiere, en el anteproyecto de ley vasca de empleo.

En cualquier caso, y aun a riesgo de resultar reiterativos, interesa traer a colación algunos de los pasajes de la exposición de motivos que condensan en buena parte las razones de la atribución de la naturaleza vinculante al informe del Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo; en definitiva, se trata de contar nuevamente con la reflexión que se halla tras lo dispuesto en el artículo 70 del anteproyecto de ley que atiende al carácter marcadamente intersectorial e interinstitucional que se imprime a la gobernanza y a la planificación de las políticas públicas de empleo en Euskadi y a la trascendencia que cobran los principios de colaboración y de coordinación en las relaciones interadministrativas:

“El artículo 63 reconoce al Gobierno Vasco un importante haz de competencias en materia de empleo definido a la luz de lo dispuesto en los artículos 10.25 y 12.2 del EAPV, del que deriva su posición de liderazgo natural, pues a él le corresponde el ejercicio de la potestad normativa, la planificación estratégica de las políticas públicas de empleo, a la par que la

definición de la cartera de servicios, su contenido prestacional y la inspección, ejes sobre los que se vertebra el desarrollo de las políticas de empleo en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Las competencias de las diputaciones forales y de las entidades locales, según se ha expuesto, encuentran sustrato en el desarrollo económico y social y su incidencia en el empleo, a la par que en la interacción de los servicios sociales y el empleo. Se les reconoce, así, competencia para la planificación en su territorio respectivo, y en su marco, el desarrollo de acciones de fomento vinculadas con aquellos ámbitos, además de lo expuesto respecto a las posibilidades de prestar servicios de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo.

La ley respeta los cánones constitucionales de la autonomía local, entendida como el derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen.

Los análisis sobre los que se sustenta esta ley han puesto de manifiesto que la coordinación y complementariedad de los agentes constituye, junto con la mejora de la conexión con la empresa, el gran reto de la gobernanza, como lo es la necesidad de evitar espacios de duplicidad, de flujos financieros superpuestos, etc. El llamamiento a la coordinación interinstitucional, a la simplificación y clarificación de la oferta de servicios a empresas y a la ciudadanía, se ha evidenciado como uno de los fines esenciales que informan esta ley.

A tal funcionalidad sirve el Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo, regulado en los artículos 67 a 71.

Su composición sigue la doble lógica de la competencia y del carácter multidimensional de las políticas públicas de empleo, de ahí que estén representados los tres niveles institucionales y cuente con una nutrida representación intersectorial –además de empleo y de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, de educación, competitividad y de inclusión-. La composición refleja las competencias de cada nivel institucional y el régimen de acuerdos garantiza un funcionamiento eficaz del consejo.

La importancia de las funciones del Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo es evidente, como lo es la trascendencia de sus decisiones, lo que permite comprender la exigencia de la participación interinstitucional, porque las políticas de empleo lo serán de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Por lo demás, el carácter vinculante del informe del Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo, que se predica en el artículo 70 del examen de los instrumentos territoriales y locales de planificación y de su acomodo a los dictados y objetivos de la Estrategia Vasca de Empleo, resulta plenamente respetuoso con la autonomía local, tal y como viene siendo entendida por la doctrina del Tribunal Constitucional, pues persigue lograr la “acomodación o integración entre dos competencias concurrentes”, cohonestando la tutela de los intereses supralocales en materia de empleo, que corresponde a la Comunidad Autónoma, con la gestión de intereses estrictamente locales y que se plasman en el plan de empleo y desarrollo local (en tal sentido, refiriéndose a ámbitos distintos al empleo, las SSTC 103/1989, FJ 7; 40/1998, FJ 38 y 92/2015, FJ 7 b).”.

Por último, resta apuntar que, además de la valoración de constitucionalidad y de razonabilidad de la medida, el órgano promotor de la iniciativa ha examinado la posición de la COJUAE en relación con el carácter vinculante de los informes previstas en otros proyectos normativos.

Se cita, por todos, el dictamen nº 73/2016 que, en relación con la introducción en el Proyecto de Decreto por el que se establecía el régimen de la contratación del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi de un informe preceptivo y vinculante sobre las repercusiones presupuestarias y compromisos financieros, así como sobre la incidencia en el cumplimiento de estabilidad presupuestaria, se limitaba a señalar lo siguiente:

“El efecto vinculante que se establece se interpone en las funciones atribuidas al Consejo de Gobierno por los preceptos legales transcritos, condicionándolas hasta el punto de que, en realidad, se transfiere su ejercicio a otro órgano, por lo que debe reputarse contrario a los mismos. En consecuencia, la introducción de un informe con carácter vinculante precisará de su inclusión en la ley presupuestaria u otra norma con rango legal.”.

El anteproyecto de ley vasca de empleo cumple con el requerimiento de rango que sostiene en aquel dictamen la COJUAE, delimitando el efecto vinculante de los informes del Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo a determinados aspectos directamente vinculados con la necesaria coordinación de la planificación y de las acciones de las distintas administraciones vasca en materia de empleo que inciden en un mismo territorio y se proyectan sobre unos mismos colectivos, lo que sitúa al anteproyecto de ley vasca de empleo dentro de los parámetros de proporcionalidad exigidos por el órgano consultivo, pues, como señala la exposición de motivos, la política pública de empleo lo es de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y la intervención de los distintos niveles institucionales ha de estar perfectamente alineada y coordinada a partir de directrices estratégicas comunes.

2º. Convergencia en el mismo ámbito de varios órganos de participación (Mesa de Diálogo Social) y Foro Vasco de Empleo

Señala repetido dictamen que convendría establecer los límites de la Mesa de Diálogo Social y del Foro Vasco de Empleo con claridad, más cuando sus composiciones son parcialmente coincidentes.

No se acepta.

El dictamen parece partir de la consideración de que tanto la Mesa de Diálogo Social, como el Foro Vasco de Empleo, son órganos de participación casi asimilables y no deben integrarse por miembros, siquiera parcialmente coincidentes. Sin embargo, tal configuración no es la que resulta de los artículos 72, 73, 81 y 82 del anteproyecto. EL citado Foro y la Mesa de Diálogo Social no son órganos de participación análogos

A los órganos de participación que sirven para dar voz e intervención a los distintos agentes implicados en una determinada política pública, se les reconoce tradicionalmente funciones consultivas y deliberantes. A tal configuración responde el Foro Vasco de Empleo y aquellas son esencialmente las funciones que se le reconocen en el artículo 82 del anteproyecto.



En cualquier caso, no encuentra razón de ser que se coarte a determinados agentes intervinientes en un determinado sector su participación en los foros creados *ad hoc* por el solo hecho de hallarse representados en órganos de distinta naturaleza, ya se trate órganos de gobierno, de concertación, de coordinación, etc. La razón es sencilla: la condición de miembro de un determinado órgano no inhabilita para la participación en otro, pues, al menos, en la configuración que resulta del anteproyecto de ley vasca de empleo, no se vislumbra incompatibilidad alguna.

Es necesario puntualizar que la Mesa de Diálogo Social es un órgano de participación institucional y, como tal, hunde sus raíces en el artículo 7 de la CE, precepto que imbrica la representación sindical y empresarial dentro del marco general del sistema político, aspecto ajeno a los demás agentes intervinientes en cualquier ámbito sectorial.

Como ha señalado un sector de la doctrina⁴³, sindicatos y asociaciones empresariales son las únicas organizaciones sociales representativas de intereses colectivos elevadas al rango de merecedoras de ser incorporadas al título preliminar del propio texto constitucional, lo que les atribuye *“un rol representativo de indudable repercusión política, pues con ello se les atribuye la condición de interlocutores antes los poderes públicos, a través de los cuales se articulan los intereses de grandes grupos sociales que conforman nuestro tejido social”*.

Nótese que se alude pretendidamente a la interlocución como elemento distintivo, pues a los sindicatos y a las asociaciones empresariales la CE les reconoce un indiscutible papel institucional, representativo, de diálogo con los poderes públicos, pues son los depositarios de la defensa de los intereses, económicos y sociales, de grandes grupos sociales.

El anteproyecto se hace eco de esta singular posición, de mayor trascendencia si cabe en el ámbito de la política de empleo, reconociendo a la Mesa de Diálogo Social, en tanto órgano tripartito en el que se hallan representados el poder ejecutivo, los sindicatos y las asociaciones empresariales, de funciones de directa interlocución con el Gobierno Vasco en la definición de las directrices estratégicas de las políticas públicas de empleo en la Comunidad Autónoma de Euskadi, de la Estrategia Vasca de Empleo, del plan trienal de empleo de Euskadi, de participación en su evaluación, etc. En definitiva, de los ejes sobre los que bascula la política pública de empleo en Euskadi.

La Mesa de Diálogo Social, trasciende de una función estrictamente consultiva, para articularse como un verdadero órgano de concertación (naturaleza con evidente legitimidad constitucional), de acuerdo, de pacto en la definición de las políticas públicas de empleo.

Una función vertebral que es ajena al órgano de participación de la totalidad de los agentes de las políticas públicas de empleo, en que se constituye el Foro Vasco de Empleo y cuya integración parcial común no presenta mayor problema de legalidad, ni de oportunidad.

⁴³ Y así se constata, también, en la valoración del informe del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, que efectúa el departamento promotor de la iniciativa normativa.

3º. En relación con la regulación de la Mesa de Diálogo Social y la elevación del rango.

Recuerda el dictamen que la repetida Mesa de Diálogo Social se encuentra creada y regulada por el Decreto 3/2019, de 15 de enero, de creación de la Mesa de Diálogo Social en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Constata que el anteproyecto eleva a rango de ley la regulación de esa mesa a los efectos de la ley de empleo, con las consecuencias que de ello derivan, además de apuntar el efecto indeseado derivado de la dispersión normativa, al especificarse en el anteproyecto las funciones de la citada mesa a los únicos efectos de la futura ley vasca de empleo (actual artículo 73), dejando subsistente las que atribuye a la Mesa de Diálogo Social el artículo 3 del referido decreto.

No se acepta.

El órgano promotor de la iniciativa es muy consciente de las consecuencias que apunta el dictamen de la COJUAE, aunque la congelación del rango no se traduce, más bien al contrario, en un efecto perverso.

No es propio del anteproyecto de ley vasca de empleo adentrarse en la regulación de un órgano cuyas funciones de participación institucional trascienden el ámbito sectorial que aquel está llamado a regular, aunque su evidente y necesaria incidencia y participación en el diseño de las políticas públicas de empleo exige su consideración en la norma que vertebraba, entre otras cuestiones, la gobernanza de dichas políticas.

La definición, en hipótesis, de un modelo de gobernanza de las políticas públicas de empleo que eludiera la incidencia de los agentes sociales en su diseño y obviara su ordenación, limitándose a una mera remisión al decreto regulador de la Mesa de Diálogo Social -siquiera con una modificación expresa en la parte final de la ley de aquel decreto-, resultaría fallida al instaurar un modelo incompleto.

La norma que vertebraba la interacción de todos los agentes en la definición y ejecución de aquellas políticas, que define su gobernanza, el modo en que ha de llevarse a cabo su planificación, debe establecer y definir el ámbito funcional del órgano de participación institucional de los agentes sociales, so pena, como se ha dicho, de desmerecer su necesaria incidencia en el ámbito del empleo y de dejar un modelo inacabado en la ley, dotando a la participación de los agentes sociales de una flexibilidad normativa, propia del rango reglamentario, que no responde a la aspiración de vertebrar con completud un modelo de gobernanza pleno de las políticas públicas de empleo.

No es la valoración del dictamen de la COJUAE sobre el anteproyecto de ley vasca de empleo trámite apropiado para adentrarse en las razones de la regulación de la Mesa de Diálogo Social en una norma reglamentaria, pero bastará con dejar dicho que la inexistencia de una reserva material de ley en la CE no impide considerar procedente el dictado una ley reguladora al respecto, aun cuando lo sea en un ámbito sectorial específico, como es el caso del anteproyecto de ley vasca de empleo, y, con más razón, de una ley de ámbito general que regule la participación institucional de los agentes sociales en Euskadi. El rango se justifica, sin duda, en

la directa conexión del contenido normativo con el artículo 7 de la CE. Esa ha sido, por lo demás, la tónica generalizada en las comunidades autónomas que han acometido esta regulación, tal y como demuestra la relación de normas que se expone a continuación:

- Ley 3/2003, de 13 de marzo, de participación institucional de los Agentes Sociales de Extremadura.
- Ley 8/2008, de 16 de octubre, para la creación del Consejo del Diálogo Social y regulación de la participación institucional.
- Ley 17/2008 de 29 de diciembre, de Participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Galicia.
- Ley 4/2009, de 1 de diciembre, de Participación Institucional de los Agentes Sociales de Cantabria.
- Ley 2/2011, de 22 de marzo, de participación institucional de Illes Balears.
- Ley Foral 22/2014, de 12 de noviembre, por la que se crea el Consejo Navarro del Diálogo Social en Navarra.
- Ley 10/2014, de 18 de diciembre, de participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales de Canarias.
- Ley 1/2016, de 4 de abril, de impulso y consolidación del diálogo social en La Rioja.
- Ley 7/2015 de 2 de abril, de Participación y Colaboración Institucional de la Comunitat Valenciana.
- Ley 5/2017, de 5 de julio, de participación institucional de la Región de Murcia.
- Ley 1/2018, de 8 de febrero, de diálogo social y participación institucional de Aragón.
- Decreto-Ley 9/2020, de 24 de marzo, por el que se regula la participación institucional, el diálogo social permanente y la concertación social de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en Cataluña.

En todo caso, debe señalarse que en el seno de la Mesa de Diálogo Social se ha acordado la elaboración de un proyecto de ley de participación institucional en Euskadi que, una vez vigente, neutralizará las objeciones planteadas por la COJUAE.

Finalmente, el dictamen alude a errores en la referencia de algunos preceptos en el antiguo artículo 72, actual artículo 73 del anteproyecto, que se corrigen en los términos recomendados.

✓ **Confluencia con el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión**

El dictamen pone de manifiesto la estrecha conexión del anteproyecto de ley vasca de empleo con la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de ingresos y para la Inclusión, de forma que esta ley confluye en numerosos contenidos con el anteproyecto, lo que, a juicio de la COJUAE podría plantear problemas de aplicabilidad. A partir de este comentario general relaciona exhaustivamente aquellas previsiones de la Ley 14/2022 que guardan conexión directa e indirecta con el anteproyecto de ley que ahora nos ocupa.

En verdad, el dictamen no oponente objeción alguna, aunque sí emite un comentario preventivo –y razonable– que llama a arbitrar las medidas que resulten precisas en orden a la pacífica inserción y materialización de las previsiones de ambos textos legislativos.

Justamente, los preceptos citados en el dictamen evidencian una relación ordenada entre el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión y el conglomerado de servicios, programas y derechos que nacen del anteproyecto de ley vasca de empleo. Tan es así, que la Ley 14/2022 se remite reiteradamente a la legislación de empleo cuando se trata de pormenorizar el itinerario de inserción laboral de la persona beneficiaria de cualquiera de las prestaciones y ayudas de aquel sistema; lógica consecuencia de la consideración del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y par la Inclusión como un conjunto de estructuras, prestaciones y servicios necesarios para promover y desarrollar la política de inclusión, que se integra por Lanbide, en tanto servicio vasco de empleo, por los servicios sociales y, cuando sea preciso, por los servicios de educación, salud y vivienda.

No hay contradicciones ni fricciones entre las previsiones de uno y otro texto normativo; su aplicación se adivina pacífica y bien trabada, pues será el personal de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo quien estará llamado a procurar el ejercicio de los derechos para la mejora de la empleabilidad de aquellas personas beneficiarias del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inserción cuyo diagnóstico personal sobre empleabilidad ponga de manifiesto la procedencia de procurar la inclusión de la persona a través del ejercicio de los derechos, servicios, instrumentos y programas complementarios que integran las políticas públicas de empleo.

Por lo demás, la nomenclatura y los derechos reconocidos a las personas en tanto usuarias de los servicios entre la Ley 14/2022, que entrará en vigor el 29 de marzo de 2023, y el anteproyecto de ley vasca de empleo se hallan perfectamente engarzados.

Como apunta el dictamen de la COJUAE, el departamento promotor de la iniciativa ha valorado en todo momento la confluencia entre el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión y la futura ley vasca de empleo y ha arbitrado conscientemente espacios de necesaria intersección, en los que la regulación del primero ha de converger necesariamente con el contenido de la segunda, procurando un funcionamiento coherente y coordinado en beneficio de las personas usuarias.

✓ **Configuración y regulación de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo**

I. El dictamen realiza un exhaustivo repaso descriptivo en relación con la configuración de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, que se extiende desde el párrafo 230 al 256, y que incluye referencias a la Ley 2/2009, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2010, que crea Lanbide-Servicio Vasco de Empleo como ente público de derecho privado; a la Ley 3/2011 de 13 de octubre, sobre Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, que la configura como organismo autónomo; al “Plan de transición y mejora Lanbide Hobetzen” elaborado en noviembre de 2021; a la Estrategia Vasca de Empleo 2030; a los informes emitidos por la Dirección de Función Pública nº 49/2022 y al emitido para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 43.3.f) de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del sector público vasco; al informe emitido por el Departamento de Economía y Hacienda en el marco de lo dispuesto en los artículos 53 en relación con el 43 y 44 de la citada

ley del sector público vasco; y, finalmente, al informe de la Oficina de Control Económico, de 2 de enero de 2023.

Transcribe amplios extractos de los informes antedichos, si bien se echa en falta un tratamiento análogo en relación con las consideraciones y análisis que ha llevado a cabo el departamento promotor de la iniciativa de cada uno de los informes, de las cuestiones que los mismos plantean y de las objeciones que aquellos vierten. No se trata de una cuestión meramente formal, sino de evidenciar que el procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley vasca de empleo ha cumplido su función, esto es, que el camino seguido por el ejecutivo en la elaboración del anteproyecto contribuye a la remisión al Parlamento de una regulación *racional —fruto de una decisión meditada- y razonable -en sintonía con las pautas axiológicas de nuestro ordenamiento-*, como pone de manifiesto el propio dictamen en su párrafo 83.

Y es que no puede obviarse, como también revela el repetido dictamen, que será el Parlamento Vasco el llamado a crear derecho que se proyectará, en este caso, al ámbito sectorial del empleo en Euskadi, en ejercicio de las competencias ex artículos 10.25 y 12.2 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, pero lo será fruto de la iniciativa del ejecutivo, que está compelido en tal función a proponer un proyecto cabal, que responda a los valores de nuestro ordenamiento y que permita su pacífica inserción en el mismo.

Justamente, por esta trascendental función, el examen de las valoraciones del departamento promotor de la iniciativa trascienden el mero formalismo y adquieren un valor sustantivo, pues son aquellas, y no solo el contenido de los informes de los que se hace eco el dictamen, las que evidenciarán en último término si el texto que se remitirá al Gobierno Vasco para su aprobación como proyecto de ley es, como resulta exigible, resultado del análisis, de la valoración reflexionada y responsable, y no producto del puro voluntarismo.

Por ello, debe reivindicarse y traerse a colación el análisis sosegado que se inició previamente a dictarse la orden de aprobación del anteproyecto de constante referencia, que se completó con los informes que obran en el expediente y que ha culminado con el examen de todas y cada una de las alegaciones e informes de las entidades y órganos que han vertido opinión fundada sobre la cuestión de la transformación de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo en ente público de derecho privado y que han permitido al departamento promotor de la iniciativa justificar con pormenor las razones que llevan a proponer aquella transformación.

No es este el trámite para reiterar lo que obra extensamente documentado en el expediente, al que hemos de remitirnos en aras de la brevedad, pero sí para reclamar el respeto escrupuloso -en su vertiente formal y sustantiva- al procedimiento de elaboración que arbitra la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, aplicable por razón del momento en que inicia su tramitación, que justifica la solución normativa que finalmente se elevará al Gobierno para su aprobación.

Es cierto que el dictamen de la COJUAE deja sentado que *“el órgano promotor de la iniciativa ha dado puntual respuesta a las alegaciones, y con especial exhaustividad en lo que afecta singularmente a la OCE, cuyas aportaciones y observaciones no acepta. Específicamente, se*

puede afirmar que en este caso el órgano promotor ha cumplido formalmente la obligación de justificar la opción por la nueva personificación de Lanbide”, pero debe advertirse que aquel cumplimiento trasciende de lo estrictamente formal, para ofrecer una motivación extensa acerca de la procedencia de la nueva personificación, que es el requerimiento sustantivo que el expediente provee.

Por ello, estando plenamente de acuerdo con la conclusión de la COJUA, en cuya virtud *“La opción por la personificación de Lanbide como ente público de derecho privado se presenta, en este caso, como resultado de la libertad de conformación normativa en poder del legislador”,* ha de resaltarse que aquella libertad plasma un análisis y valoración pausada, contextualizada, atenta al derecho vigente, a los principios aplicables a la creación y transformación del sector público vasco y siempre al servicio de un mejor cumplimiento de los fines y objetivos que aquella entidad tiene encomendadas, a la par que una gestión más eficaz de sus funciones.

II. El mismo epígrafe analiza (párrafos 257 a 266) la propuesta efectuada por KONFEKOOP, Confederación de Cooperativas de Euskadi, con el propósito de reforzar su derecho a participar en el consejo de administración de Lanbide.

De inicio, sorprende el planteamiento que principia el análisis de la COJUA, pues no parte, como parecería procedente, del examen del anteproyecto de ley que se somete a su consideración, en orden a apreciar la acomodación del mismo al ordenamiento jurídico, sino que su punto de partida es la propuesta de una entidad -la Confederación de Cooperativas de Euskadi, Konfekoop-, sirviéndose de un informe al que luego se hará referencia.

La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, según indica el artículo 4 de su ley reguladora, vela por que la actuación administrativa se ajuste a la Ley y al Derecho, apreciando la acomodación al ordenamiento jurídico de los proyectos de normas y actos que se sometan a su dictamen. Y desde la materialización esperable de ese principio resulta extraño que el punto de partida del análisis del órgano consultivo sea la propuesta realizada por una de las entidades participantes en el trámite de audiencia e información pública, por más interesante que la misma pudiera parecer, orillando el examen del texto del anteproyecto de ley y del sustento teórico que lo soporta, que obra documentado en el expediente administrativo.

Sorprende, como se dice, aquel punto de partida, pero más aún que se eluda cualquier referencia a las bases teóricas a las que acaba de hacerse referencia, cuya omisión resulta difícilmente explicable. A este respecto, no hay que olvidar que en la valoración del informe emitido por el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi se exponen, en epígrafe diferenciado, los presupuestos del anteproyecto de ley vasca de empleo en relación con la participación de sindicatos y organizaciones empresariales en Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, con especial referencia a las posibilidades de intervención del cooperativismo.

Pero es que, además, el dictamen de la COJUA se hace eco prolijamente de un informe sobre el derecho de Konfekoop a participar en el Consejo de Administración, elaborado en septiembre de 2017 por GEZKI (Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea), junto con Mondragón Unibertsitatea y la Universidad de Deusto, que califica de *detallado* (párrafos 261 a



263), que no obra en el expediente de elaboración de la disposición, ni invocado, ni aportado por Konfekoop, tampoco se ha adjuntado por el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, lo cual no deja de causar extrañeza. Solo este último, además de hacerse eco de los argumentos de Konfekoop, alude con carácter genérico a aquel informe cuando alude a *“los ya expuestos en el informe que sobre dicha cuestión fue elaborado por las tres universidades presentes en el CSCE-EKGK a solicitud de esta entidad”*, haciéndose eco de algunas de sus conclusiones.

No se discuten las fuentes de las que pueda servirse el órgano consultivo para conformar su parecer, que podrán ser variadas y de las que no tiene que dar razón en el dictamen. Sí resulta exigible, en cambio, que su opinión se conforme tras un análisis exhaustivo, equilibrado y contrastado de las cuestiones jurídicas que suscita el expediente, del que debe dar cuenta en su informe, más cuando, como es el caso, el eje que vertebra su exposición es ajeno a la abundante documentación que conforma el expediente y solo sirve a una de las posiciones, eludiendo el aval teórico que sirve a otras no coincidentes con las que defiende Konfekoop, una de las cuales es, precisamente, la que plasma el anteproyecto de ley.

Por lo demás, el comentario vertido en el párrafo 264 en cuya virtud, *“cabe apuntar que no atribuye ni a sindicatos ni a asociaciones empresariales el monopolio de la representación institucional el hecho de que la representación institucional en los órganos de gestión del empleo de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas derive de la previsión del artículo 7 de la CE —“Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales propios”—; o que la representación institucional de los sindicatos de que les son trabajadores resulta de la Ley Orgánica de libertad sindical (artículo 6.3.), y la de las organizaciones empresariales, de la disposición adicional VI del Estatuto de los Trabajadores.”*, hubiera merecido un examen más exhaustivo, pues su conclusión termina siendo parcial al no completarse con el análisis de la jurisprudencia constitucional en torno a la representatividad de los sindicatos y de las organizaciones empresariales, de los requerimientos de los instrumentos internacionales ratificados por España en torno a los servicios públicos de empleo, de la legislación estatal dictada al amparo del artículo 149.1.7ª de la CE (singularmente precedente resulta la cita del artículo 24.2 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo —*“La estructura organizativa de los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas comprenderá órganos de carácter tripartito y paritario en que participarán las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.”*) y, también, aunque con menor relevancia, de los instrumentos de soft law que inciden en la materia que nos ocupa.

La salvedad con la que concluye el análisis *“no puede omitirse que nos hallamos ante una iniciativa legal sometida a la aprobación del Parlamento Vasco, que dispone de libertad de configuración normativa para, dentro de los parámetros de constitucionalidad, adoptar la decisión que estime más conveniente de entre las posibles, tanto en cuanto a la configuración de la naturaleza jurídica de Lanbide, como sobre la cuestión de la composición de su consejo de administración.”*, no resulta satisfactoria, pues lo relevante no es tanto aquella libertad que le es dable al Parlamento, asumida unánimemente, como el examen de la solidez de los argumentos que avalan el contenido del artículo 92 del anteproyecto y su conformidad a Derecho por ajustarse a la CE, al Estatuto y a los instrumentos internacionales ratificados por

España, así como a la legislación estatal de empleo, que no se acomete por el órgano consultivo, aunque el pleno respeto del anteproyecto de ley vasca de empleo a sus requerimientos está en el convencimiento del órgano promotor de la iniciativa.

✓ **Otros comentarios**

- Se sugiere la inclusión en el artículo 2, dedicado a las definiciones, del término “activación”.

No se acepta. La utilización del término “activación” no altera la 2ª de las acepciones de la palabra “activar” recogida en el diccionario de la RAE.

Cuestión distinta, que se considera procedente, es la adjetivación de aquel término cuando lo demande el contexto. Así, el dictamen sugiere que se añade el adjetivo “laboral” a los actuales artículos 24.1, 29.2.d), 54, una apreciación acertada, razón por la que se modifican los artículos citados.

- Se propone la definición de la expresión “acuerdo de actividad” que se inserta en el actual artículo 29.2.c).

Se acepta. Se añade la definición al artículo 2, en términos idénticos a la contenida en el artículo 3 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo:

Artículo 2.- Definiciones

(...)

b) Acuerdo de actividad: acuerdo documentado mediante el que se establecen derechos y obligaciones entre la persona demandante de los servicios de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo y Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, directamente o a través de entidades colaboradoras, para incrementar la empleabilidad de aquella.

- En relación con la Disposición final segunda del anteproyecto advierte que el Consejo de Gobierno no puede dictar disposiciones para el desarrollo y ejecución de la ley hasta que esta adquiera vigencia y, por tanto, no se puede comenzar a computar el plazo de seis meses para hacer efectiva la habilitación que aquella disposición materializa.

Se acepta. La Disposición final segunda ha quedado redactada como sigue:

Disposición final segunda.- Desarrollo reglamentario

1. Se habilita al Gobierno Vasco para que, en el plazo de seis meses a contar desde la entrada en vigor de la ley, dicte cuantas disposiciones sean necesarias para su desarrollo y ejecución.

2. El plazo para dictar la norma reguladora del procedimiento de integración a que se refiere la Disposición adicional cuarta, será de un año a contar desde la entrada en vigor de la ley.

✓ **Técnica normativa**

El dictamen de COJUAE realiza un profuso y acertado análisis de técnica normativa, cuya asunción sirve a la mejor factura final del anteproyecto. Por ello, se aceptan todas las sugerencias realizadas, a salvo las que se relacionan seguidamente:

- En relación con el inciso “*que pondrán fin al procedimiento*” inserto en el actual artículo 84.5, propone su supresión, al entender que no resulta necesario a los fines de la regulación en la que aquel se incluye.

No se acepta.

El inciso cuestionado es imprescindible para culminar el régimen jurídico que ordena la colaboración financiera para la gestión de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo que articula el anteproyecto.

Su razón de ser se explica detalladamente en la valoración del informe de la Oficina de Control Económico que obra en el expediente. El órgano de control efectúa unas consideraciones en torno a la duración de aquella colaboración que no atiende al régimen que deriva del artículo 86 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, que trae a colación el dictamen de la COJUAE, y de su conjunta consideración con los artículos 47.1, 48.9 y 49.h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En efecto, cabe recordar que la Oficina de Control Económico oponía en relación al precepto citado que “*quedará sometido, en todo caso, a la legislación aplicable en su momento para el supuesto que le corresponda, sin que pueda constituir una habilitación para establecer cauces al margen de los que legalmente vengan establecidos por razón de la naturaleza de la prestación.*”, dando a entender, o así lo entendió el departamento promotor de la iniciativa, que el anteproyecto trataba de eludir normas imperativas, aun cuando que el informe omitía su cita.

Sin embargo, aquel informe fue debidamente valorado y fueron rechazadas las consideraciones que acaban de referirse, pues el órgano de control estaba confundiendo el régimen aplicable a la colaboración financiera que arbitra el artículo 84 del anteproyecto, dicho sea con todos los respetos. Interesa traer a colación lo que allí se expuso, pues termina por justificar que el inciso “*que pondrán fin al procedimiento*” resulta de necesaria inserción, so pena de procurar interpretaciones indeseadas, contrarias a la voluntad del legislador y al régimen jurídico que deriva del anteproyecto que cohonesta pacíficamente con la legislación básica estatal:

“De inicio, cabe cuestionar la interpretación de la OCE en relación a la inserción del ALVE en el sistema de fuentes.”



Es cierto que los convenios de colaboración a que se refiere el artículo de constante referencia son subsumibles en el concepto legal de convenios a que se refiere el artículo 47.1 de la Ley 40/2015.

Pero no es menos cierta la legitimidad y conformidad a Derecho de la previsión contenida en el artículo 83.4 del anteproyecto, justamente, al amparo de lo dispuesto en la legislación de procedimiento administrativo común (artículo 86⁴⁴ de la Ley 39/2015, de 1 de octubre), que insta los acuerdos de terminación convencional del procedimiento administrativo, también del subvencional, como es lógico, a través del que se articula la colaboración financiera para la gestión de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo. Aquella forma de terminación del procedimiento es determinante en la identificación del régimen aplicable a tales convenios.

No se aprecia impedimento alguno que coarte la viabilidad jurídica de una ordenación como la que plasma el artículo 83.4 del ALVE, ni a la luz del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, como tampoco al amparo de la legislación estatal de subvenciones; no en vano -aunque referido a la Administración General del Estado, a las entidades locales y a los organismos públicos vinculados o dependientes de ambas-, el artículo 65.3 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, prevé esta forma de terminación del procedimiento.

Un modo de finalización –la convencional- por el que opta expresa y legítimamente el artículo 83 del ALVE.

El otorgamiento de ayudas públicas, sea cual fuere la tramitación que siga, se inserta en un procedimiento administrativo, y la vinculación del convenio por el que se instrumenta una subvención, permite entender que aquel constituye un supuesto de “terminación convencional” del procedimiento administrativo. Es evidente, entonces, que el convenio que pone fin al procedimiento, tal y como se expresa en el repetido artículo 83, participa de la naturaleza⁴⁵ de terminación convencional del procedimiento y, en consecuencia, le será de

⁴⁴ Artículo 86.1 de la Ley 39/2015: Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin

⁴⁵ “Según su objeto pueden distinguirse entre convenios de composición, que tienen por finalidad dirimir diferencias de criterio sobre la aplicación de la ley en un caso concreto –caso de los convenios expropiatorios para la determinación del justiprecio a abonar por la Administración, o para la fijación de la indemnización en caso de responsabilidad patrimonial de la Administración, o las transacciones de la Hacienda Pública-; y los convenios de intercambio, mediante los cuales las partes asumen derechos y deberes específicos –caso de los convenios urbanísticos o en materia de subvenciones-“. Menéndez



aplicación lo dispuesto en el artículo 48.9 de la Ley 40/2015, en cuya virtud, “Las normas del presente Capítulo no serán de aplicación a las encomiendas de gestión y los acuerdos de terminación convencional de los procedimientos administrativos”.

Esta exclusión del régimen prototípico de los convenios que impone la norma básica se proyecta sobre la totalidad del capítulo VI del título preliminar de la citada Ley 40/2015, en el que se inserta el artículo 49.h), dedicado al plazo de vigencia de los convenios y en el que establece límites específicos a su duración y prórrogas.

Por tanto, el llamamiento que realiza el informe de la OCE a que la duración de los convenios quedará sometido a la legislación aplicable en su momento, es radicalmente cierta, entendiéndose por tal la que resulte del ALVE, debiendo descartar con la misma radicalidad interpretaciones que desplacen la aplicación de sus prescripciones, sustituyéndola por la que deriva del artículo 49.h de la Ley 40/2015 que, como ha quedado demostrado, no rige en el caso a que se refiere el artículo 83.4 del ALVE.

Ello sin cuestionar que la operación jurídica que parece proponer el informe de la OCE no está avalada por la doctrina del Tribunal Constitucional⁴⁶ en torno al artículo 149.3 CE y la regla de la prevalencia del derecho estatal.

El ALVE, una vez aprobado, vinculará a todos, sin que proceda eludir sus prescripciones en una suerte de operación jurídica en manos del aplicador, que sería –en la tesis de la OCE- el llamado a dilucidar si acaece su desplazamiento por una norma estatal.

Pero no resultaría aplicable al caso el artículo 149.3 CE, pues para la aplicación de la regla de la prevalencia del derecho estatal debe existir un conflicto real entre una Ley estatal y otra autonómica y la inviabilidad de superarlo mediante la interpretación armónica y articulada de ambas. A su vez, y ante la eventual existencia de conflicto –hipótesis que solo se sostienen a meros efectos dialécticos- tampoco cabría el desplazamiento de la norma autonómica, en tanto el artículo 149.3 CE es una regla de resolución de conflictos surgidos entre normas estatales y autonómicas válidas, y este presupuesto no concurriría si fuera la norma autonómica la que entra en un conflicto irresoluble con la ley básica estatal preexistente.

La inconstitucionalidad mediata de la ley autonómica –debe insistirse, en un ejercicio meramente dialéctico- lo sería de origen y exigiría la previa declaración de inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional, sin que al operador jurídico le fuera posible su inaplicación.

Pero, como se ha dicho, no puede operar, a pesar del informe de la OCE, la regla que deriva del artículo 149.3 CE y ello porque el ALVE no entra en conflicto alguno con el artículo 49.h) de la Ley 40/2015, que es la preocupación subyacente en el informe, aunque el texto

Rexach, citado por Eduardo Gamero Casado y Severiano Fernández Ramos en “Manual Básico de Derecho Administrativo”, Tecnos, 2021, pág. 521.

⁴⁶ SSTC 102/2016; 116/2016; 127/2016; 204/2016.



transcrito sugiera, sin fortuna a nuestro juicio, una suerte de prohibición impuesta al legislador autonómico de articular un régimen en los términos en que lo hace el artículo 83.4 del anteproyecto.

El informe de la OCE no se adentra en la cuestión clave, esto es, en la forma de terminación del procedimiento subvencional y su proyección sobre el régimen jurídico aplicable al convenio que ponga fin al mismo, que permite afirmar que el artículo 49.h) de la Ley 40/2015 no resultará de aplicación en tales supuestos.

En otro orden de cosas y por su incidencia en la cuestión que ahora se examina, debe hacerse mención a la eventual contradicción que pudiera apreciarse entre los artículos 48.7 y 48.9 de la Ley 40/2015. En efecto, parece que ambos preceptos se enfrentan a una contradicción insalvable, que debe resolverse en favor de la aplicación del último de los citados –“ello en razón de que resulta de aplicación preferente la norma que precisamente tiene por objeto delimitar el ámbito de aplicación de un determinado régimen jurídico, que es la cuestión que aquí se plantea, y no cabe duda de que, respecto del régimen jurídico de los convenios que establece la LRJSP, dicha norma está constituida por el apartado 9 del artículo 48 –se prescinde, por no ser del caso, de los supuestos a que alude el artículo 47.2 d)–, dado que delimita en sentido negativo el ámbito de aplicación del régimen jurídico que establece en esta materia el repetido texto legal (convenios excluidos de ese régimen jurídico)”⁴⁷–.

Por lo expuesto, no resultan aceptables los comentarios meramente preventivos que inserta la OCE en su informe que, a juicio del departamento promotor de la iniciativa, resultan desacertados al no examinar sistemáticamente las normas que resultan de aplicación, limitándose a anticipar la eventualidad de una inaplicación de las prescripciones del ALVE, sin más soporte que afirmar su sometimiento “en todo caso, a la legislación aplicable en su momento para el supuesto que le corresponda”.

Una apreciación que, dicho sea con todos los respetos, no se sostiene desde el respeto a la integración del ALVE en el sistema de fuentes, ni permite al operador jurídico decidir su inaplicación con base en la doctrina constitucional.”.

- En relación con el actual artículo 97 propone la sustitución de la expresión “Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi” por “Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi”.

No se acepta.

Ley 7/2021, de 11 de noviembre, de los cuerpos y de las escalas de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

⁴⁷ Criterio sostenido por la Abogacía General del Estado en informe “Energía, Turismo y Agenda Digital 1/17 (R-140/2017)”, de 3 de abril de 2017.

La objeción se predica del párrafo 1 del mencionado artículo, que reza como sigue: *El personal al servicio de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo estará integrado, según la naturaleza de las funciones asignadas, por personal laboral contratado al efecto y por personal funcionario de los cuerpos y escalas de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.*

La referencia a la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi no resulta sustituible pues trae causa de la Ley 7/2021, de 11 de noviembre, de los cuerpos y de las escalas de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que, como puede constatarse, referencia la denominación de los cuerpos y escalas utilizando una expresión idéntica a la que consigna el repetido artículo 97.1 del anteproyecto.

- En relación con el alcance modificador de la Disposición final primera, el informe de la COJUAE entiende que habría de afectar, también, al capítulo I del título IX de la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía Ingresos y para la Inclusión.

No se acepta.

En verdad, el único artículo –artículo 146- que integra el capítulo I del título IX de la Ley 14/2022 no precisa de modificación. El mismo tiene por objeto la evaluación del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, que permanece en sus términos. Cuestión distinta, y a la que sí afecta la modificación, de ahí que la misma se proyecte en los demás artículos que se insertan en aquel título, es el órgano encargado de llevar a cabo la evaluación, que ya no será Órgano de evaluación, investigación e innovación en materia de inclusión, sino el Órgano de evaluación, investigación e innovación de las políticas de empleo y de inclusión.

Respecto a la forma de llevar a cabo la modificación del título IX, el mismo alude a que bastaría un párrafo con un texto marco que anuncie la modificación proyectada del título IX de la LSVGII, identificada correctamente por su denominación oficial íntegra, para reproducir entrecomillada la nueva redacción del contenido íntegro de ese título. Sin perjuicio de asumir el modo en que ha de materializarse la modificación, debe reiterarse que la misma no afecta a la totalidad del título IX de la repetida Ley 14/2022 –queda redactado en sus términos el capítulo I- y, por ende, ha de identificarse cada una de las modificaciones que se operan en el articulado del reiterado título.

6. OTRAS CUESTIONES

Por último, se hace constar que si bien en la orden de inicio se incluyó el informe de la Mesa de Diálogo Social como informe que sería incluido en el expediente, el artículo 3.2.b) del Decreto 3/2019, de 15 de enero, de creación de la Mesa de Diálogo Social en la Comunidad Autónoma del País Vasco, deja al arbitrio de la Mesa de Diálogo Social a través de su plan de trabajo anual el pronunciarse o no respecto a proyectos normativos, y la Mesa de Diálogo Social inicialmente declinó emitir un informe respecto del anteproyecto de ley que nos ocupa. No obstante, se ha seguido trabajando a lo largo de todo el procedimiento con la Mesa de Diálogo Social, y

finalmente la Mesa de Diálogo Social logró alcanzar un acuerdo en sesión de 22 de noviembre de 2022, que se ha incorporado asimismo al expediente.

Aun con todo, tras aquel acuerdo han seguido remitiéndose a la Mesa de Diálogo Social las modificaciones introducidas en el anteproyecto de ley con ocasión de la emisión del informe de la OCE y del dictamen de la COJUAE, promoviendo su participación en la fase inmediata anterior a la elevación del anteproyecto al Consejo de Gobierno para su aprobación como proyecto de ley.

Efectuados los trámites anteriores, se envía el anteproyecto de ley a Consejo de Gobierno para su aprobación.

Vitoria-Gasteiz, a 27 de marzo de 2023.

Francisco Pedraza Moreno
Director de Empleo e Inclusión