



INFORME DE LEGALIDAD EN RELACIÓN CON EL “PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL EN EL ÁMBITO DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO”

32/2016 IL

I. ANTECEDENTES

Por LANBIDE se ha solicitado informe de legalidad respecto al Proyecto de Decreto de referencia.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.1 h) del Decreto 20/2012, de 20 de diciembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y el artículo 13.1.a) y c) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia; así como de conformidad con lo previsto en el Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno en su sesión de 13 de junio de 1995, que determina las disposiciones e iniciativas en las que será preceptiva la emisión del Informe de control de legalidad por parte del órgano competente.

II.- DOCUMENTACIÓN.

Al Proyecto de Decreto se acompaña la siguiente documentación:

- Orden de inicio del proyecto normativo.
- Orden de aprobación previa del proyecto normativo.
- Proyecto de Decreto.
- Acuerdo del Consejo de Administración de LANBIDE, por el que se aprueba el proyecto normativo.

- Informe jurídico emitido por la Asesoría Jurídica de LANBIDE.
- Informe de EMAKUNDE.
- Informe justificativo de la ausencia de relevancia desde el punto de vista del género.
- Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas.
- Justificantes del cumplimiento del trámite de audiencia ofrecido a la Confederación Empresarial Vasca-CONFEBASK, al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, a la Asociación de Municipios Vascos-EUDEL, a la Asociación Vasca de Agencias de Desarrollo-GARAPEN, y a los Sindicatos ELA, LAB, CC.OO. y UGT.
- Alegaciones formuladas por el Consejo Económico y Social (CES).
- Memoria de tramitación del Proyecto de Decreto, en la que se da cuenta de la tramitación e Informes recabados, así como de las modificaciones introducidas en el Proyecto de Decreto como consecuencia de las observaciones y/o sugerencias realizadas en los mismos.

A la vista de dicha documentación, se comprueba que el Proyecto de Decreto que aquí se informa ha seguido el procedimiento de tramitación previsto en la Ley 8/2003 de 22 de diciembre, de elaboración de disposiciones de carácter general.

Si acaso, se echa en falta la aportación, entre la documentación que acompaña al Proyecto de Decreto, de las alegaciones u observaciones realizadas por las diferentes organizaciones empresariales y sindicales consultadas en el trámite de audiencia (en la documentación aportada obran los oficios de concesión del trámite de audiencia, pero no las alegaciones realizadas por algunas de esas organizaciones), si bien dicha ausencia puede considerarse suplida por la Memoria de tramitación del Proyecto de Decreto, en la que se analiza y da respuesta a las alegaciones realizadas.

III.- OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DE LA NORMA.

El Proyecto de Decreto que se informa constituye una norma de artículo único cuyo objeto es la derogación de una serie de disposiciones normativas de igual o inferior rango, y más concretamente las siguientes:

- **Decreto 326/2003, de 23 de diciembre**, por el que se regula la organización y desarrollo de las acciones de intermediación en el mercado de trabajo que promueve el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social en funciones de agencia de colocación bajo la denominación de Servicio Vasco de Colocación/LANGAI.
- **Decreto 328/2003, de 23 de diciembre**, de apoyo a la cultura emprendedora y a la creación de empresas.
- **Decreto 329/2003, de 23 de diciembre**, por el que se regulan las ayudas al empleo.
- **Orden de 30 de julio de 2008**, del Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social, por la que se regulan las ayudas a la prospección del mercado de trabajo.

En cuanto a la **justificación de la norma proyectada**, tanto su parte expositiva, como el Informe jurídico de LANBIDE y la Memoria de tramitación del Proyecto de Decreto, dan cuenta de que, como consecuencia de los importantes cambios producidos en los últimos años en el contexto socio-económico de la CAE, derivados en unos casos de la grave crisis económica padecida y de su preocupante corolario de incremento del desempleo, y, en otros casos, de las no menos importantes novedades ocurridas desde el punto de vista competencial en materia de empleo, al haber sido traspasadas y asumidas por esta CAE las funciones y servicios en materia de ejecución de la legislación laboral sobre políticas activas de empleo (Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre y Decreto 289/2010, de 9 de noviembre, del Gobierno Vasco), con la consiguiente creación y puesta en marcha de LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo, para gestionar dichas funciones y servicios; cambios todos ellos que han provocado que las normas ahora derogadas hayan quedado obsoletas y sin virtualidad práctica, hasta el punto de que han permanecido sin dotación presupuestaria en los últimos años, lo que aconseja –por razones de seguridad jurídica- su derogación.

IV. HABILITACIÓN COMPETENCIAL Y MARCO LEGAL.

Desde un punto de vista material, la norma proyectada se sitúa en el marco de la distribución competencial que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre *“Legislación laboral, sin perjuicio de*

su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas” (**artículo 149.1.7ª CE**); en tanto que “Corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la ejecución de la legislación del Estado en las materias siguientes: [...] 2. Legislación laboral ...” (**artículo 12 EAPV**).

Como concreción de ese reparto competencial, la **Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo**, señala en su artículo 3 que corresponde a las CCAA, en su ámbito territorial, “el desarrollo de la política de empleo, el fomento del empleo y la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que les hayan sido transferidas”.

A su vez, dentro de nuestro ámbito interno de distribución competencial, el **artículo 8.1.b) del Decreto 20/2012**, de 20 de diciembre, 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, atribuye al Departamento de Empleo y Políticas Sociales “b) Política de empleo, así como el subsistema de formación profesional para el empleo”.

A la vista de todo ello, debe concluirse que el citado Departamento cuenta con habilitación para proponer la presente iniciativa normativa.

V.- PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN.

La elaboración de cualquier disposición de carácter general debe ajustarse al procedimiento previsto en la **Ley 8/2003, de 22 de diciembre, de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General**.

En el presente caso, de la documentación obrante en el expediente, se desprende que se ha seguido el procedimiento previsto en la citada Ley para elaborar el proyecto de Decreto que se somete a Informe. Así, en primer lugar se dictó la Orden de iniciación del procedimiento y, una vez redactado un primer borrador, se dictó la Orden de aprobación previa del borrador del Proyecto de Decreto.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley, se solicitaron los Informes preceptivos y se dio cumplimiento al trámite de audiencia con las diferentes organizaciones afectadas por la norma, algunas de las cuales formularon observaciones, que han sido analizadas, tal y como se indica en la Memoria de tramitación aportada.

En definitiva, se constata que en el presente caso se ha dado cumplimiento al procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, conforme a lo dispuesto en la Ley 8/2003.

VI. EXAMEN DEL CONTENIDO DEL PROYECTO DE DECRETO.

En cuanto al contenido del Proyecto de Decreto que se informa, se trata de una norma de artículo único, con una disposición transitoria y una disposición final.

Analizado su contenido, **ningún reparo de legalidad cabe oponer al mismo**, dado que, tal y como ya se indicado, se limita a derogar una serie de disposiciones normativas dictadas al amparo de la situación anterior a la transferencia de las políticas activas de empleo y que, en consecuencia, y en palabras de la propia parte expositiva del proyecto normativo, han quedado obsoletas y no son válidas para dar respuesta a la situación y a las necesidades actuales; de ahí que, por razones de seguridad jurídica y a fin de evitar falsas expectativas en la ciudadanía, el Departamento de Empleo y Políticas Sociales ha considerado oportuna su derogación.

Sin embargo, precisamente desde este punto de vista, desde el punto de vista de la seguridad jurídica, y habida cuenta que el proyecto normativo obedece, no tanto a razones de legalidad, sino a motivos de oportunidad, **parece oportuno hacer una consideración de técnica normativa que tiene que ver –justamente- con el principio de seguridad jurídica.**

Nos referimos a la técnica de aprobar un Decreto que tiene como único y exclusivo objeto derogar una serie de normas de igual o inferior rango normativo, pero no porque dichas normas sean contrarias al ordenamiento jurídico, y tampoco porque resulten superadas por una regulación que las venga a sustituir, sino porque, como consecuencia de los reseñados cambios socio-económicos y competenciales, han devenido obsoletas e inaplicables, lo que aconseja la derogación de esas normas, en el entendimiento de que ello *“contribuye a mejorar la claridad y coherencia del ordenamiento jurídico y fundamentalmente, a incrementar la seguridad jurídica”*.

Es decir, entiende el Departamento proponente que la derogación de las normas señaladas viene aconsejada por razones de seguridad jurídica.

Sin embargo, **han sido varias las organizaciones que han planteado dudas sobre la técnica derogatoria que lleva a cabo el Proyecto de Decreto que aquí se informa**, dándose la paradójica circunstancia de que tales dudas vienen provocadas, justamente, por razones de seguridad jurídica¹.

Así, la **Confederación Empresarial Vasca-CONFEBASK** considera adecuada la derogación de las normas reseñadas, y ello por las razones ya apuntadas, pero entiende que dicha derogación debiera hacerse mediante la aprobación de una nueva norma o normas que vengan a regular esas materias, sustituyendo y derogando las normas anteriores; otro tanto ocurre con la **Confederación Sindical CC.OO.**, que manifiesta su posición contraria a la derogación, sobre todo en lo relativo al Decreto 329/2003, y en especial al contrato de relevo, que considera absolutamente vigente y pendiente únicamente de la correspondiente modificación para adaptarlo a los tiempos actuales; y, por último, también el **Consejo Económico y Social Vasco (CES)** critica *“la técnica legislativa [normativa] empleada, entienden más lógica que la derogación se produzca mediante la elaboración de nuevas normas que sustituyan a las anteriores, evitando de esta forma un vacío normativo en las materias reguladas”*, y añade que ello sería especialmente aplicable en el caso del contrato de relevo.

Frente a dichas alegaciones, **en el Informe Jurídico de LANBIDE** se señala –con razón– que *“la forma más frecuente de utilizar el instrumento derogatorio es para sustituir unas normas por otras, sin embargo, nada impide, como ocurre en el presente caso, que se utilice con el único objetivo de expulsar del sistema jurídico unas normas consideradas obsoletas e innecesarias”*.

A su vez, **en la Memoria de tramitación del Proyecto de Decreto se analiza y se rebate cada una de esas alegaciones**. Así, de una parte, se afirma que no va a producirse un vacío legal, puesto que los aspectos regulados en las normas derogadas se atienden, en unos casos, directamente a través de la red de oficinas de LANBIDE (caso de las acciones de intermediación laboral, prospección del mercado de trabajo ...); y, en otros casos, mediante convocatorias anuales específicas *ad hoc*, que son más congruentes con los objetivos estratégicos establecidos por LANBIDE y con la normativa básica estatal, tales como las convocatorias de autoempleo y ayuda a emprendedores, o las convocatorias de fomento del empleo (contratación de jóvenes en prácticas en el exterior, programa *“Lehen Aukera”*, proyectos locales de empleo, etc.).

¹ No se han aportado las alegaciones formuladas por dichas organizaciones, por lo que nuestras consideraciones se basan en el análisis de esas alegaciones realizado en la Memoria de tramitación del Proyecto de Decreto.

Por otro lado, se indica en la citada Memoria que *“falta por llevar a cabo una profunda reflexión sobre la implantación y el modo de gestión de los servicios y programas en que se instrumenten las políticas de empleo que posibilite el establecimiento de un marco normativo propio y estable en la materia”*; y añade que *“para su elaboración se está pendiente de la aprobación de una nueva reglamentación de empleo estatal, prevista en la Estrategia Española de Activación para el Empleo para el periodo 2014-2016, que determinará los contenidos o requisitos comunes mínimos que serán de aplicación en todo el territorio del estado para los programas y servicios de políticas de activación para el empleo, que se dictará en virtud de la competencia exclusiva del estado en materia de legislación laboral, establecida en el art. 149.1.7ª de la Constitución”*; lo que le lleva a concluir que *“En tanto todo ese proceso finaliza, los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima aconsejan eliminar cualquier incertidumbre en la ciudadanía y llevar a cabo, sin mayor dilación, un proceso de expulsión formal del ordenamiento jurídico, mediante su derogación expresa, de aquellas normas reguladoras de programas subvencionales autonómicos anteriores a la transferencia de las políticas activas de empleo a la CAE que han devenido obsoletas y por tanto inaplicables, para el cumplimiento de los objetivos estratégicos actuales en materia de empleo y que no se corresponden, además, con en el nuevo escenario competencial de la CAPV de pleno ejercicio de la competencia de ejecución de la legislación laboral”*.

A este respecto, sin pretender cuestionar –lógicamente- que las normas que pretenden derogarse hayan podido quedar obsoletas e inaplicables en muchos de sus apartados, ello no obstante, a la vista de la importante indefinición que el propio Departamento proponente reconoce en determinados aspectos cuya regulación está pendiente de *“una profunda reflexión”* sobre la forma de implantar y gestionar los servicios y programas en que se instrumenten las políticas de empleo, así como de una futura regulación estatal de carácter básico y mínimo, **no nos queda muy claro si el mecanismo de derogación utilizado** (simple derogación sin aprobación simultánea de una normativa de sustitución) **contribuye a reforzar los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima, o justamente lo contrario**, como parecen apuntar las alegaciones formuladas por las organizaciones reseñadas.

En este sentido, y precisamente como concreción de esas dudas, es obligado referirse a la **derogación de la regulación relativa a las ayudas por contrato de relevo contenida en el Decreto**

329/2003, que ha sido cuestionada por la Confederación Empresarial Vasca-CONFEBASK, por la Confederación Sindical CC.OO., y por el Consejo Económico y Social Vasco (CES), y ello porque entienden que la derogación del referido Decreto 329/2003 (derogación sin más, sin aprobar la correspondiente regulación que sustituya a la derogada) puede provocar un vacío legal en esta materia y, consecuentemente, problemas de seguridad jurídica.

Frente a ello, LANBIDE niega que vaya a producirse un vacío legal, y ello porque *“en estos momentos Lanbide, promovida por la Mesa de Diálogo Social, está elaborando una nueva regulación del contrato de relevo, que en principio se está tramitando como una convocatoria puntual de ayudas para este ejercicio 2016 y posteriormente, con la experiencia adquirida en su aplicación y las modificaciones, que en su caso, aconseje la gestión, se valorará darle estabilidad mediante la aprobación de una disposición de carácter general”* (respuesta a la alegación de CONFEBASK).

Asimismo, en su respuesta a la alegación del Consejo Económico y Social Vasco (CES), LANBIDE se ratifica en *“la ausencia de vacío legal en esta materia, en cuanto que Lanbide está tramitando en estos momentos una nueva regulación del contrato de relevo ajustada al nuevo escenario competencial de la CAE, si bien la misma, transitoriamente, tendrá carácter de acto administrativo (una convocatoria de ayudas para este ejercicio 2016) y no de disposición de carácter general. Y posteriormente, a la vista de la experiencia de gestión que este año ofrezca, se analizará la posibilidad de dotarlo de estabilidad mediante la elaboración de una norma de carácter general”*, por lo que concluye que *“Sí que está prevista, por lo tanto, una nueva regulación del contrato de relevo que sustituye a la anterior. Ahora bien, habida cuenta que los actos administrativos carecen de vocación de permanencia y no pueden tener efectos derogatorios, se hace preciso, en orden al cumplimiento del principio de jerarquía normativa previsto en el art. 9.3 de la Constitución, derogar la regulación anterior de ayudas al contrato de relevo mediante una disposición de igual rango, como es el proyecto de norma objeto de este procedimiento”*.

Es decir, en estos momentos LANBIDE está redactando una nueva regulación del contrato de relevo, pero se está tramitando como una convocatoria puntual de ayudas para este ejercicio 2016 (una Orden o Resolución) y, posteriormente, en función de la experiencia adquirida con su aplicación, y con las modificaciones necesarias, se valorará darle estabilidad mediante la aprobación de una disposición de carácter general (un Decreto).

Dicho en otros términos, tras la inminente aprobación y publicación del Proyecto de Decreto que nos ocupa, se producirá la automática derogación del Decreto 329/2003 y, en consecuencia, de toda la regulación relativa a las “Ayudas por contrato de relevo” (arts. 13 al 26 del Decreto 329/2003); de tal forma que, hasta que se publique la anunciada convocatoria puntual de ayudas para este ejercicio 2016, no existirá una regulación sobre dicha materia, y todo ello, a su vez, teniendo en cuenta que esa futura regulación será puntual y transitoria para el año 2016, y únicamente más tarde, en función de la experiencia adquirida con su aplicación, “se analizará la posibilidad de dotarlo de estabilidad mediante la elaboración de una norma de carácter general”, esto es, el oportuno Decreto.

A la vista de ello, tras la explicación dada por LANBIDE en la citada Memoria de tramitación del Proyecto de Decreto, **no parece que pueda afirmarse que aquellas dudas que se planteaban desde el punto de vista de la seguridad jurídica hayan quedado disipadas**, sino más bien todo lo contrario, puesto que no sabemos cuándo se aprobará esa convocatoria puntual de ayudas para este ejercicio 2016, y tampoco sabemos si finalmente habrá o no una norma de carácter general (un Decreto) que regule, con vocación intemporal y de futuro, dichas ayudas.

Por ello, **a modo de conclusión**, debemos señalar que sería deseable que por parte del Departamento proponente del Proyecto de Decreto que aquí se informa, se llevara a cabo una reflexión, en el sentido de valorar si debe mantenerse la derogación normativa tal y como está planteada, o si puede haber alguna materia (la regulación de las ayudas por contrato de relevo, por ejemplo) en la que resulte aconsejable mantener vigente la actual regulación, en tanto se elabora y aprueba la nueva regulación –puntual o general- que pueda venir a sustituirla, y ello precisamente por razones de seguridad jurídica.

Este es el Informe que emito, y que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.