



OPINIÓN LEGAL EN RELACIÓN CON LA CONSULTA REALIZADA POR EL INSTITUTO VASCO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SOBRE LAS AYUDAS CONVOCADAS ANUALMENTE POR DICHO ORGANISMO AUTÓNOMO DESTINADAS A FINANCIAR LA FORMACIÓN DE LAS PERSONAS EMPLEADAS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES Y LAS ADMINISTRACIONES FORALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI

94/2023 OL - DDLCN
CCSS_OCS_4666/23_43

I. INTRODUCCIÓN

Por el Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP, en adelante), se ha realizado, con fecha 20 de septiembre de 2023, consulta a esta Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, sobre las ayudas convocadas anualmente por dicho Organismo Autónomo destinadas a financiar la formación de las personas empleadas en las Administraciones Locales y las Administraciones Forales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

El artículo 5.2 de la Ley 7/2016, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, establece que *“el Gobierno, las personas titulares de los departamentos y organismos autónomos, de las viceconsejerías y direcciones, junto con las personas titulares de los órganos de gobierno de los organismos públicos, podrán consultar al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco acerca de cualquier cuestión jurídica relacionada con los asuntos de su competencia, precisando en todo caso de manera razonada los puntos que*



deban ser objeto de asesoramiento y justificando la conveniencia de reclamarlo”.

En este sentido, el artículo 8.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, incluye entre las actuaciones que corresponden al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco esta modalidad de informes (opiniones legales no preceptivas emitidas en respuesta a consultas de carácter jurídico), cuando señala que, *“además de aquellos casos en los que se requiere preceptivamente la emisión de informe de legalidad, el Gobierno, las personas titulares de los departamentos y organismos de la Administración Institucional, de las viceconsejerías y direcciones, así como las personas titulares de los órganos de gobierno de los organismos públicos, podrán consultar al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco acerca de cualquier cuestión jurídica relacionada con los asuntos de su competencia”.*

El artículo 15.1.a) del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se aprueba la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, atribuye, finalmente, a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la elaboración de dictámenes o informes jurídicos sobre cuestiones de competencia de éstos.

II. OBJETO DE LA CONSULTA Y CONTEXTUALIZACIÓN

El IVAP solicita a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, en términos generales, ***“valoración sobre si el marco normativo competencial y financiero vigente permite mantener la financiación, por parte de la Administración autonómica, de la formación de las personas empleadas en las Administraciones Locales y Forales de la Comunidad Autónoma, la cual se configura como una obligación legal que estas***

administraciones mantienen respecto a su personal; y, en su caso, determinación de la fórmula de sustanciación más adecuada”.

En el documento de consulta se hace un repaso de los antecedentes de interés sobre las ayudas en cuestión, comenzando dicho relato explicando cómo se articularon dichas ayudas en el ámbito del Estado y, posteriormente, en el ámbito de esta Comunidad Autónoma –que es lo que aquí interesa-, al producirse mediante Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, el traspaso de 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 realizaba el Servicio Público de Empleo Estatal.

En la transferencia se incluían las funciones que llevaba a cabo el Instituto Nacional de Administración Pública para la financiación de los programas de formación para el personal empleado de las Administraciones Públicas.

En ejecución de dichas funciones adquiridas por transferencia, a partir del año 2012 los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma contienen partidas para financiar la formación de las personas empleadas en las diferentes Administraciones vascas, partidas que gestiona el IVAP, aplicando los siguientes principios para el reparto de fondos: (i) principio de esfuerzo compartido, de modo que la financiación alcanza un máximo del 50% del esfuerzo financiero realizado por cada Administración; (ii) No participación de organizaciones sindicales en la gestión de los fondos; y (iii) Obligación de elaborar un Plan de Formación anual por parte de las administraciones solicitantes de fondos.

El reparto de fondos se realizó, en un primer momento, a través de convocatorias públicas, con un ámbito subjetivo (Administraciones beneficiarias de las ayudas) que ha ido variando a lo largo de los años, bien porque se ha eliminado la financiación a determinadas Administraciones, o bien porque la financiación se ha ido articulando mediante convenios.

En el caso de las Administraciones Locales y de las Administraciones Forales se ha mantenido el sistema de financiación y reparto de fondos a través de convocatorias públicas, convocatorias sometidas durante su tramitación al preceptivo informe de control económico-normativo por parte de la Oficina de Control Económico (OCE), de acuerdo con lo establecido 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.

En la tramitación de la convocatoria correspondiente al año 2023 se ha cumplimentado dicho trámite, habiéndose emitido informe de control económico-normativo y puesto en conocimiento del IVAP el 16 de mayo de 2023.

A diferencia de convocatorias pasadas, el informe de control económico-normativo correspondiente a la convocatoria del año 2023 ha sido, según nos indica el IVAP, desfavorable no suspensivo.

Según los antecedentes que se expresan en la consulta, el informe de control económico-normativo pone en evidencia que, una vez recibida por esta Comunidad Autónoma la transferencia de la competencia en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, la financiación de la formación del personal empleado público de la Administración Local y Foral forma parte del núcleo básico de sus obligaciones en relación con los mismos y, en consecuencia, de sus competencias con respecto a un aspecto tan básico de la autonomía de tales instituciones como es su propio personal.

Al hilo de esa primera reflexión, esto es, una vez plasmada esa premisa principal acerca del planteamiento general de la iniciativa sometida a informe de control económico-normativo, la OCE añade dos consideraciones adicionales:

- El marco legal vigente y, en particular, la normativa que regula el propio IVAP, no excluye el establecimiento de mecanismos convencionales para posibilitar una formación del conjunto del personal al servicio de las Administraciones Públicas Vascas con los medios del IVAP, instrumento en el que deberá ponerse de manifiesto la financiación de las actividades desarrolladas.
- Se insiste en la opción de encauzar una posible política de fomento y mejora de la actividad formativa de ese personal público acudiendo a fórmulas que incidan en las tasas o precios públicos que el IVAP percibe por tal formación, promoviendo exenciones o reducciones en tales cuantías a fin de promover una mejor accesibilidad a tal formación por los Municipios de Euskadi que tengan menores posibilidades al respecto (por ejemplo, poblaciones inferiores a 5.000 habitantes).

En la consulta, se exponen, a continuación, los fundamentos jurídicos que, al entender del IVAP, han avalado el mantenimiento de la convocatoria pública de las subvenciones del año 2023, a saber:

- La Disposición Adicional Novena de la Ley 19/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el año 2023.
- El artículo 4 de la Ley 16/1983, de 27 de julio, sobre Régimen Jurídico del Instituto Vasco de Administración Pública.
- El artículo 2 del Decreto 133/2021, de 4 de mayo, por el que se regula la estructura y funciones del Instituto Vasco de Administración Pública.

Concretando, tras todo ello, el objeto de la consulta, que gira en torno a las dos siguientes cuestiones, que resaltamos en negrita:

1.- Determinar si el marco normativo competencial y financiero vigente permite mantener la financiación por parte de la Administración autonómica, de la formación de las personas empleadas en las Administraciones Locales y Forales de la Comunidad Autónoma, la cual se configura como una obligación legal que estas administraciones mantienen respecto a su personal.

2.- En caso favorable, señalar si la fórmula más acorde para su concreción es el mantenimiento del sistema empleado hasta la actualidad (previsión en presupuestos generales y concreción a través de convocatorias de ayudas) o es necesario acudir a otro tipo de procedimientos.

III. DOCUMENTACIÓN ADJUNTADA

A la solicitud de emisión de opinión legal se acompaña la documentación que se relaciona a continuación, documentación que sirve para contextualizar el objeto de la consulta y conocer el procedimiento seguido para la aprobación de la convocatoria pública de ayudas para el año 2023 destinadas a financiar la formación de las personas empleadas en las Administraciones Locales y las Administraciones Forales de la Comunidad Autónoma de Euskadi:

- Borradores de la resolución de convocatorias de ayudas (versiones en euskera y castellano).
- Plan Estratégico de Subvenciones (versión bilingüe).
- Memoria económica del IVAP sobre la propuesta de convocatoria (versión en euskera).
- Informe jurídico del IVAP sobre la propuesta de convocatoria (versión en euskera).

- Informe de organización emitido por la DACIMA (versiones en euskera y castellano).
- Informe memoria sobre alegaciones (versión en castellano).
- Informe de control económico-normativo emitido por la Oficina de Control Económico (versión en castellano).
- Memoria técnica justificativa (versión en euskera y castellano).
- Texto final de la Resolución de la convocatoria de ayudas (versiones en euskera y castellano).

IV. ANÁLISIS JURÍDICO

A) Algunas precisiones preliminares sobre el alcance de la opinión legal emitida

Previamente a dar respuesta a la consulta planteada por el IVAP, resulta conveniente, aunque las consideraciones que se van a realizar puedan parecer una obviedad, concretar el alcance que puede –o no puede- tener la opinión legal emitida.

1.- En primer lugar, indicar que la finalidad de este informe no es analizar la legalidad del contenido ni del procedimiento de tramitación de la Resolución de la Directora del Instituto Vasco de Administración Pública, por la que se convocan ayudas para el año 2023 destinadas a financiar la formación de las personas empleadas en las Administraciones Locales y las Administraciones Forales de la Comunidad Autónoma.

Ello no tendría sentido alguno, no sólo porque la tramitación de dicha iniciativa no requiere informe de legalidad, sino porque la Resolución mencionada ya está aprobada y publicada (en el BOPV nº 141, de 26 de julio de 2023).

La finalidad del informe es dar unas pautas que sirvan para establecer, en el caso de que así se acordara, el mecanismo de ayudas destinadas a la

formación de las instituciones concernidas a aplicar en el futuro por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, teniendo al IVAP como gestor de dichas ayudas.

2.- De conformidad con lo establecido en el artículo 6.1 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco los informes y dictámenes emitidos por el Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco (entre los que debe incardinar esta opinión legal) *“son únicamente de carácter jurídico, y fundamentados en derecho, y se excluyen de ellos las valoraciones de oportunidad no fundadas en derecho, sin perjuicio de los consejos o advertencias que se consideren necesarios sobre cualquier aspecto que plantee la consulta”*.

No es un tema baladí, pues la problemática que se plantea no es únicamente jurídica, sino que tiene que ver en gran medida con las relaciones que se establecen entre los diferentes niveles institucionales en relación a esta materia de fomento y con *“la perspectiva financiera y presupuestaria que conlleva la financiación a esa otras instituciones territoriales vascas para el desarrollo de funciones inherentes a su propia autonomía funcional”* (según transcripción de lo que se indica en el informe de control económico-normativo).

De hecho, decir que, por este motivo, la OCE hace una llamada al IVAP para contrastar esas cuestiones con la Dirección de Recursos Institucionales del Departamento de Economía y Hacienda, como órgano que tiene atribuida la competencia para la realización de estudios y análisis concernientes a los niveles competenciales de las diferentes Administraciones del País Vasco, incluido el ámbito de la financiación municipal y, en general, cualquier otra de naturaleza económica relativo a las Administraciones del País Vasco con incidencia en el ámbito de la financiación institucional (artículo 18 del Decreto 69/2021, de 23 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Economía y Hacienda).

3.- En relación con lo señalado en el punto anterior, también hay que precisar que este informe no debe ni puede interferir en cuestiones que, más allá de las cuestiones de legalidad, conciernen al ejercicio de determinadas potestades o funciones.

Así, no puede interferir con el ejercicio de la potestad legislativa, en la medida que es el Parlamento Vasco quien aprueba la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en la que se incluyen las dotaciones presupuestarias correspondientes y se establecen, incluso, los criterios de reparto y distribución de los fondos y los mecanismos concretos para dicho reparto y distribución.

Tampoco puede interferir con el ejercicio de las políticas públicas en materia de fomento por parte del Gobierno Vasco, que tiene capacidad, no sólo para aprobar el proyecto de ley de presupuestos generales, sino para aprobar los programas y establecer los mecanismos de reparto y distribución de fondos, siempre dentro del marco normativo en vigor.

No puede interferir, por último, con el ámbito de gestión y decisión que corresponde al IVAP en materia de formación de las personas empleadas en las diferentes Administraciones Vascas, ya que dicho Organismo tiene autonomía para tomar sus decisiones con sujeción a lo establecido en la Ley 16/1983, de 27 de julio, sobre Régimen Jurídico del Instituto Vasco de Administración Pública y el Decreto 133/2021, de 4 de mayo, por el que se regula la estructura orgánica y funcional del IVAP, así como en el resto del ordenamiento jurídico.

4.- Finalmente, se hace constar que la opinión legal que se emite en el presente informe no tiene carácter vinculante, de conformidad con lo establecido en el artículo 6.2 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, por lo que no condiciona las decisiones que pueda adoptar el IVAP en ejercicio de sus competencias, coherentemente con lo que se ha señalado con anterioridad.

B) Marco normativo competencial y financiero que afecta a la financiación que la Administración autonómica destina a la formación de las personas empleadas en las Administraciones Locales y Forales de la Comunidad Autónoma de Euskadi

Como primera cuestión, se solicita que se defina el marco normativo competencial y financiero que afecta a la financiación que la Administración autonómica destina a la formación de las personas empleadas en las Administraciones Locales y Forales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, cuestión sobre la que debemos decir lo siguiente:

1.- Tanto el informe de control económico-normativo de la OCE, como el informe jurídico del IVAP, como el propio documento de consulta, delimitan con claridad y precisión suficiente el marco normativo competencial y financiero que resulta de aplicación.

El dilema al que se enfrenta el IVAP no tiene que ver con una falta de claridad del marco normativo, sino con la necesidad de definir un modelo de las relaciones que se deben establecer entre los diferentes niveles institucionales en relación a esta materia y con la perspectiva financiera y presupuestaria que conlleva la financiación a esas otras instituciones territoriales vascas para el desarrollo de funciones inherentes a su propia autonomía funcional.

2.- Así, de la documentación remitida ya se infiere que nos encontramos ante una competencia que asume la Comunidad Autónoma de Euskadi como consecuencia de la transferencia recibida en virtud de Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, que aprueba el traspaso de 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 realizaba el Servicio Público de Empleo Estatal, transferencia que incluye la función de financiar los programas de formación para el personal empleado de las Administraciones Públicas de esta Comunidad Autónoma.

También resulta diáfano que, dentro de la Comunidad Autónoma de Euskadi, la competencia en materia de formación del personal de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como la cooperación con las restantes administraciones públicas vascas en la formación de su personal, está atribuida al IVAP (artículo 4 de la Ley 16/1983, de 27 de julio, sobre Régimen Jurídico del Instituto Vasco de Administración Pública y artículo 2 del Decreto 133/2021, de 4 de mayo, por el que se regula la estructura orgánica y funcional del IVAP).

Compartimos íntegramente –como también parece compartir el IVAP- la conclusión que, como elemento de reflexión, viene realizando la OCE estos últimos años, en el sentido de que la formación del personal de las Administraciones Locales y Forales es una competencia y una obligación que corresponde a dichas administraciones como parte de su autonomía institucional, en el marco de la relación de servicios que establecen con su personal.

Ello no impide que la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en ejercicio de sus competencias propias, y dentro de su actividad de fomento, pueda establecer ayudas para dichos niveles institucionales destinadas a la formación de su personal.

A partir de ahí, se trata de que la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi determine, repetimos sin ánimo de ser reiterativos, la viabilidad u oportunidad de mantener estas ayudas y su financiación, e través, en su caso, de un modelo concreto de relaciones entre los diferentes niveles institucionales y con la perspectiva financiera y presupuestaria que conlleva la financiación de funciones inherentes a la propia autonomía funcional de las Administraciones Locales y Forales.

El IVAP ya tiene establecidos los principios a tener en cuenta en ese modelo de relaciones y financiación, los recordamos: (i) Principio de esfuerzo compartido, de modo que la financiación alcance un porcentaje limitado; (ii) No participación de organizaciones sindicales en la gestión de los fondos; y (iii) Obligación de elaborar un Plan de Formación anual por parte de las administraciones solicitantes de fondos.

La Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi es el instrumento normativo para la dotación de los créditos presupuestarios que se quieren destinar a dicha finalidad y, en su caso, para establecer los mecanismos de distribución y reparto de los fondos consignados.

Es en la fase previa a la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma cuando el IVAP debe realizar esa reflexión que la OCE le viene demandando desde hace tiempo, sobre el modelo de financiación y de relaciones con las instituciones locales y forales en materia de formación de su personal, y realizar una propuesta concreta al respecto, siendo partícipe necesario en ese proceso de reflexión y propuesta el Departamento de Economía y Hacienda, que tiene atribuidas las competencias de dirección, elaboración, gestión general, seguimiento y control de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma. De ahí el llamamiento que hace la OCE al IVAP para que cuente en ese proceso de reflexión y propuesta con la colaboración de la Dirección de Recursos Institucionales del mismo Departamento.

Por tanto, debe concluirse con respecto a la primera consulta realizada que el marco competencial y financiero vigente no impide financiar la formación de las personas empleadas en las Administraciones Locales y Forales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Ahora bien, dicha posibilidad de financiación deberá ser valorada por el Gobierno Vasco atendiendo a los criterios que aplique en el desarrollo de políticas públicas de fomento y, siempre, dentro de los principios y modelos de

relación que, en su caso, se establezcan con las Administraciones Locales y con las Administraciones Forales.

C) En su caso, fórmula o fórmulas posibles para articular la financiación que la Administración autonómica destina a la formación de las personas empleadas en las Administraciones Locales y Forales de la Comunidad Autónoma de Euskadi

Tras la respuesta a la primera consulta realizada, debe abordarse la segunda, relativa a la fórmula o fórmulas posibles para articular la financiación que la Administración autonómica pueda destinar, si así se acuerda, a la formación de las personas empleadas en las Administraciones Locales y Forales. Analicemos esta cuestión:

1.- Según expone el IVAP en su consulta, hasta el presente año 2023 las ayudas destinadas anualmente para la formación de las personas empleadas en las Administraciones Locales y Forales se han distribuido y repartido mediante convocatorias públicas de ayudas, que han contado con informe de control económico-normativo favorable. Al menos, hasta el año 2023, en que dicho informe ha sido, según los términos de la consulta, desfavorable no suspensivo (extremo que no podemos confirmar, ya que en el informe que se nos ha facilitado no llegamos a ver, salvo error por nuestra parte, que el informe sea desfavorable no suspensivo, si bien es cierto que en su parte final se insiste en la necesidad de reflexionar sobre la viabilidad de mantener esta línea de ayudas y, en su caso, despejar cuál sea la incidencia de las mismas al régimen global de aportaciones y distribución de recursos institucionales en el marco financiero que regula los recursos públicos entre los tres niveles institucionales de la Comunidad Autónoma).

En todo caso, más allá de que el informe de control económico-normativo sea desfavorable o no, debemos manifestar que el análisis que realiza es correcto, y que la posible disconformidad con la convocatoria informada no tiene que ver con su falta de amparo en la Ley de Presupuestos

Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, sino con la sistemática desatención a las llamadas que se vienen realizando por la OCE para salir de la situación de inercia actual y abordar el proceso de reflexión que se demanda.

Por tanto, pese a las objeciones que manifiesta la OCE, creemos que es pacífico que las ayudas convocadas el año 2023 cuentan con el amparo expreso de la Disposición Adicional Novena de la Ley 15/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la CAE.

2.- En cuanto a la fórmula o fórmulas posibles para articular la financiación que la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a través del IVAP, destina para la formación de las personas empleadas de las Administraciones Locales y Forales, entendemos que, desde una perspectiva estrictamente jurídica, son posibles:

(a) El modelo de financiación aplicado hasta la actualidad (convocatorias anuales o periódicas de ayudas), siempre y cuando la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma siga amparando este modelo de reparto y distribución de fondos y asumiendo que la Oficina de Control Económico se manifiesta crítica con dicho modelo, cuando menos si la opción por este modelo de financiación obedece a una inercia administrativa y no va precedida de la necesaria reflexión sobre la viabilidad de su mantenimiento y el análisis sobre el modelo de relaciones entre los tres niveles institucionales y la incidencia de estas ayudas al régimen global de aportaciones y distribución de recursos en esos tres niveles.

(b) También es posible el sistema que propone la OCE, cuya aplicación debería, igualmente, venir precedida de esa labor de reflexión y análisis, mediante el establecimiento de mecanismos convencionales (suscripción de convenios, como se ha hecho con otras Administraciones), para posibilitar una formación del conjunto del personal al servicio de las Administraciones Públicas Vascas con los medios del IVAP, instrumento en el que deberá ponerse de manifiesto la financiación de las actividades desarrolladas.

Para optar entre una de estas dos fórmulas, consideramos que el criterio del Departamento de Economía y Hacienda es especialmente cualificado, pues, en puridad, la esencia del problema no es jurídico -insistimos en que jurídicamente las dos opciones son posibles, si se cumplen las condiciones indicadas-, sino que tiene que ver, más bien, con cuestiones relativas a la viabilidad de las ayudas y al modelo de relaciones interinstitucionales y financieras a establecer para el desarrollo de funciones inherentes a la propia autonomía funcional de las Administraciones Locales y Forales.

Para el supuesto de que el proceso de reflexión y análisis que se debería abordar confirmara la mayor idoneidad de la segunda de las opciones, creemos que la propuesta que realiza la OCE de encauzar esa política de fomento y mejora de la actividad formativa acudiendo a fórmulas que incidan en las tasas o precios públicos que el IVAP percibe por tal formación (aplicación de exenciones o reducciones en función de los criterios de accesibilidad a la formación que se establezcan objetivamente para la suscripción de los oportunos convenios) puede ser idónea y viable. Pero una decisión en este sentido o en cualquier otro debe ser analizada por el IVAP conjuntamente con el Departamento de Economía y Hacienda, dentro del marco de actuación o gestión propuesto para la concreción de las ayudas y de los sistemas de distribución y reparto de fondos que se puedan establecer en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi o en los instrumentos de colaboración correspondientes.

Esta es la opinión legal que emito en relación con la consulta planteada por el IVAP, y que someto a cualquier otra mejor fundada en derecho.

En Vitoria-Gasteiz, a la fecha de la firma digital.