

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE RECURSOS INSTITUCIONALES EN RELACIÓN AL ANTEPROYECTO DE LEY VASCA DE EMPLEO

El presente informe de la Dirección de Recursos Institucionales del Departamento de Economía y Hacienda se emite a solicitud de la Dirección de Empleo e Inclusión del Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco, en el marco de la tramitación del Anteproyecto de Ley Vasca de Empleo, cuyo número de expediente es DNCG_LEY_415/22_03.

Nombre de la tarea: Petición de informe/alegaciones del Dpto. de Economía y Hacienda

Número de expediente: DNCG_LEY_415/22_03

Título del expediente: Anteproyecto de Ley Vasca de Empleo

Código de procedimiento: DNCG_TRAMITAGUNE

Departamento/OOAA/Entidad: TRABAJO Y EMPLEO / DIRECCIÓN DE EMPLEO E INCLUSIÓN / GOBIERNO VASCO

Nombre de procedimiento: DNCG-Ley 8/2003

1- DEPARTAMENTO DEL GOBIERNO VASCO PROPONENTE

Departamento de Trabajo y Empleo.

2- OBJETO

El artículo 18.3 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (en adelante, LILE) prevé que las leyes y normas forales que atribuyan competencias propias a los municipios deberán recoger en un anexo específico la dotación de recursos necesarios para asegurar su suficiencia financiera, sin que ello conlleve en su conjunto un mayor gasto para las administraciones públicas vascas en su totalidad, salvo que así lo autorice el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, previa consulta evacuada al efecto.

Artículo 18. Atribución de competencias municipales propias por ley o norma foral: exigencias.

- 1. Las competencias propias de los municipios deberán ser determinadas, en todo caso, por ley del Parlamento Vasco o norma foral, debiéndose evaluar la conveniencia de tal atribución de conformidad con los principios recogidos en el artículo 14.5 de esta ley. En estos procesos se tendrán especialmente en cuenta los principios de proximidad y subsidiariedad, de acuerdo con lo previsto en la Carta Europea de Autonomía Local.*
- 2. Se dará igual cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado anterior cuando se trate del desarrollo reglamentario de aquellas leyes sectoriales o normas forales que conlleven una concreción de servicios, actividades o prestaciones derivadas de competencias atribuidas como propias a los municipios.*
- 3. Las leyes y normas forales que atribuyan competencias propias a los municipios, así como los desarrollos reglamentarios de aquellas leyes sectoriales o normas forales que impliquen una concreción de servicios, actividades o prestaciones derivadas de competencias atribuidas como propias, deberán recoger en un anexo específico la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios, sin que ello conlleve en su conjunto un mayor gasto para las administraciones públicas vascas en su totalidad, salvo que así lo autorice el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, previa consulta evacuada al efecto.*
- 4. Asimismo, en aquellos casos en que el desarrollo reglamentario de leyes sectoriales en ámbitos de competencia propia de los municipios implique la concreción de servicios, actividades o prestaciones, deberá garantizarse lo previsto en el apartado anterior.*
- 5. Las leyes y normas forales atributivas de competencias a los municipios deberán determinar expresamente, de acuerdo con lo previsto en este artículo, las potestades o funciones que se despliegan sobre cada ámbito material, garantizando que no se produzca ninguna duplicidad en los términos previstos en los apartados 3 y 4 del artículo 16 de esta ley.*

En este contexto, el presente informe analiza el Anteproyecto de Ley Vasca de Empleo desde la perspectiva de la financiación municipal, con la finalidad de determinar si procede hacer alegaciones con respecto a la fórmula de financiación de determinadas competencias propias que se atribuyen a las entidades locales y su reflejo en el anexo económico al que hace referencia el artículo 18.3 de la LILE.

3- ARTÍCULOS Y DISPOSICIONES DEL ANTEPROYECTO DE LA LEY VASCA EMPLEO RELACIONADOS CON LA ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS PROPIAS A LAS ENTIDADES LOCALES Y SU FINANCIACIÓN

El Anteproyecto de Ley tiene seis títulos, 94 artículos, tres disposiciones adicionales, dos transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. No presenta anexo económico alguno en lo que se refiere al cumplimiento del artículo 18.3 de la LILE.

El título IV del Anteproyecto regula las «Competencias, gobernanza, planificación, participación y financiación de las políticas públicas de empleo». Se divide en cinco capítulos. El capítulo I aborda las competencias (artículos 62 a 64), el capítulo II la gobernanza (artículos 65 a 72), el capítulo III la planificación (artículos 73 a 79), el capítulo IV la participación (artículos 80 y 81) y el capítulo V la financiación (artículos 82 y 83).

Por su relevancia en el marco del presente informe, se reproduce a continuación el contenido de determinados artículos del título IV del Anteproyecto de Ley, ordenados en función de los capítulos en los que se han integrado:

CAPÍTULO I, relativo a COMPETENCIAS:

El artículo 64 del Anteproyecto de Ley, establece que corresponde a los municipios, como competencia propia, la aprobación de planes de empleo y desarrollo local

Artículo 64.- Municipios

- 1. Corresponde a los municipios, como competencia propia, la aprobación de planes de empleo y desarrollo local, que deberán ajustarse a lo dispuesto en la Estrategia Vasca de Empleo, y la programación de acciones dirigidas a estimular la actividad económica y la generación de empleo.*

En este marco, podrán desarrollar acciones de fomento del empleo vinculadas al desarrollo social y económico del municipio, así como las dirigidas a promover la inserción sociolaboral de personas en situación o en riesgo de exclusión, de acuerdo con las propuestas del Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo y sin perjuicio de las competencias de las diputaciones forales y del Gobierno Vasco.

2. *Podrán gestionar aquellos servicios de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo previstos en el artículo 49.*

Esta previsión está en consonancia con el artículo 17 de la LILE, que atribuye como competencia propia de los municipios, entre otras, el Desarrollo local económico y social y políticas o planes locales de empleo:

Artículo 17 LILE: Competencias propias de los municipios

1. *En el marco de lo dispuesto en la presente ley y en la legislación que sea de aplicación, los municipios podrán ejercer competencias propias en los siguientes ámbitos materiales:*

...)

25) *Desarrollo local económico y social y políticas o planes locales de empleo*

...)

CAPÍTULO III, relativo a PLANIFICACIÓN:

En el Capítulo tercero, del Título IV referido a la Planificación, y tras la definición de los Planes de empleo y desarrollo local (Artículo 77), se desarrollan las obligaciones de los Entes Locales en los artículos 78 y 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. *Cuando los municipios a que se refieren los apartados a) y e) del párrafo anterior 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.*
3. *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) *Informe sobre la adecuación del plan a las directrices estratégicas de empleo y a la Estrategia Vasca de Empleo, que se emitirá con carácter previo a su aprobación por el órgano competente de la entidad local respectiva.*

Dicho informe será preceptivo para aquellos municipios y entidades locales de entre 10.000 y 20.000 habitantes.
 - b) *Informe por el Consejo Vasco de Políticas Públicas en relación con los planes de empleo y desarrollo local de municipios o entidades locales de más de 20.000 habitantes, que se regirá por lo establecido en el artículo 66.2.*

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 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.

CAPÍTULO V, relativo a FINANCIACIÓN:

El Anteproyecto de Ley Vasca de Empleo hace referencia a la financiación en el capítulo V del Título IV, en los artículos 82 y 83:

Artículo 82.- Fuentes de financiación

1. *El desarrollo de las políticas públicas de empleo y la gestión de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo se financiarán con cargo a los siguientes recursos:*

- a) *Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi,*
 - b) *Presupuestos generales de los territorios históricos,*
 - c) *Presupuestos municipales o de las entidades locales de ámbito supramunicipal.*
 - d) *Cualquier otra aportación económica amparada en el ordenamiento jurídico que vaya destinada a tal fin.*
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 las competencias en la misma previstas.*

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

1. *Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, el Gobierno Vasco establecerá 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, gestionen la cartera de servicios de la citada Red.*
2. *La colaboración financiera se dirigirá a garantizar la calidad, eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios, salvaguardando el equilibrio territorial, y responderá a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en los términos previstos en el artículo 111 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.*
3. *Se determinarán reglamentariamente los conceptos y costes financiables, los destinatarios, los criterios generales de financiación, los límites de la participación financiera, la tramitación, el procedimiento de actualización de las cuantías, la forma de pago y de justificación del gasto.*
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 no podrá superar los cuatro años, a la que se sumará la posibilidad de acordar la prórroga una sola vez, por idéntico periodo. Al terminar dicho periodo, podrá establecerse un nuevo mecanismo de colaboración financiera.*

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.

Por su relevancia respecto al objeto del presente informe, debe reseñarse la **Disposición Transitoria Segunda** del Anteproyecto de Ley, que refiere a la creación de un “**Fondo de Cooperación para el Empleo y Desarrollo Local**”, con el objetivo de garantizar la elaboración de planes de empleo y desarrollo local, de acuerdo con el principio de suficiencia financiera, como medida transitoria para garantizar a las entidades locales unos recursos financieros adicionales en el periodo de aplicación de la vigente Ley de Aportaciones¹, o en su defecto, en tanto se modifique el porcentaje de participación de las entidades locales en los recursos procedentes del sistema de Concierto Económico (porcentaje mínimo que se regula en la mencionada ley de aportaciones).

Tal como se especifica a la Memoria Económica que acompaña al Anteproyecto de Ley, el Título IV y su correspondiente articulado desarrollan el «Sistema Vasco de Empleo» considerando sus integrantes, funciones y los elementos necesarios para el desarrollo de sus actividades. El funcionamiento de este sistema implicará la existencia de gastos de soporte y apoyo al desarrollo de las obligaciones de órganos y entidades.

Asimismo en la Memoria Económica se especifica que la financiación del presupuesto asignado al apoyo a entidades locales para la elaboración de planes de empleo y desarrollo local, recogidas en el ámbito de la planificación del Título IV, y en la Disposición Transitoria Tercera², se realizará a través de una partida de nueva creación por parte del Departamento competente en materia de empleo.

Para poder hacer referencia al modelo interno de distribución de recursos procedentes del Concierto Económico, la elaboración de los planes de empleo y desarrollo local deberían considerarse una función asumida por el Gobierno Vasco. Sólo a partir de dicha hipótesis procedería renunciar a su ejecución y poner a disposición de los municipios los recursos económicos destinados a dichos planes a partir de la aprobación de la Ley de Empleo,

¹ 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

² Entendemos que se trata de un error y la Memoria Económica hace referencia a la DT2^a

tras reconocerse dicha ejecución como competencia propia de las entidades locales de la CAE.

Otro aspecto a tener en cuenta es que, de acuerdo con la Memoria Económica, la elaboración de dichos planes de empleo y desarrollo local sólo es obligatoria para un determinado grupo de municipios (algo menos de 30 municipios, de un total de 251), determinadas cuadrillas y determinadas mancomunidades, por lo que la mayoría de las entidades locales de la CAE no estarían obligadas a elaborarlos.

Y si bien el artículo 79 del Anteproyecto de Ley establece que los municipios y entidades locales que no estén obligados a elaborar planes de empleo y desarrollo local deberán aprobar un programa de acciones dirigido a estimular la actividad económica y la generación de empleo, del segundo párrafo de la disposición transitoria segunda pudiera interpretarse bien, que los programas de acciones no estarían financiados por el Fondo de Cooperación para el empleo y Desarrollo Local (de hecho, en la Memoria Económica no se recoge el coste estimado de la elaboración de estos planes) o bien que estarían financiados, pero en su caso no se garantizaría la suficiencia financiera.

Tratándose de una competencia propia de los municipios, pero que sólo obliga a una parte, la propuesta de integración de la financiación en el modelo interno de distribución de recursos no encaja con el espíritu del 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.

Ello resulta de gran relevancia, ya que la variabilidad en la composición del grupo determina que tanto la dotación como los municipios beneficiarios del Fondo de Cooperación para el Empleo y Desarrollo Local probablemente varíe de un año a otro. Y, como es lógico, ello colisionaría nuevamente con la propuesta de integración del Fondo en el modelo interno de distribución de recursos.

Nótese que los fondos de financiación municipal (cuya dotación e instrumentación se acuerda en los Consejos Territoriales de Finanzas de cada Territorio Histórico) sí contempla la financiación de funciones específicas de determinados grupos de municipios (municipios con playas, por ejemplo), pero se trata de funciones que se asumen con carácter permanente (el municipio tiene playa, o no la tiene, pero no es una situación que

varíe en el tiempo) por lo que no se contempla intermitencia de la obligación de realizar determinadas funciones y/o realizar determinados servicios.

Si lo que se pretende es integrar la financiación de los planes de empleo en el modelo interno de distribución de los recursos, al menos debería plantearse su obligatoriedad para el conjunto de los municipios, con un tratamiento diferenciado exclusivamente en función de la población: planes individuales en el caso de los municipios de más de 20.000 habitantes y de forma mancomunada/asociada el resto. Ello supondría eliminar el criterio de desempleo como determinante de la obligatoriedad para municipios de un determinado estrato de población, pero a su vez, colisionaría frontalmente con el objetivo general perseguido por el Anteproyecto (a saber, el desarrollo de las políticas de empleo en un plano multidimensional), al prescindir de un indicador clave que permite aflorar la necesidad de actuar en materia de desempleo en ámbitos territoriales concretos.

Los principales inconvenientes que se derivarían de la hipotética integración de la dotación del Fondo de Cooperación para el Empleo y Desarrollo Local en el modelo de distribución de recursos, serían los siguientes:

1. Reparto del importe del Fondo de Cooperación para el Empleo y Desarrollo Local, en cuanto a su distribución territorial, distinto al que se persigue con su creación.

La inclusión de la dotación del Fondo de Cooperación para el Empleo y Desarrollo Local en el coeficiente vertical de distribución de los recursos, esto es, la integración de la financiación que, desde las Instituciones Comunes se traslade a los Territorios Históricos en base su contribución anual, conllevaría un aumento del porcentaje en el reparto institucional de los recursos procedentes del Concierto Económico para el conjunto de los territorios. Su reparto entre territorios en aplicación del modelo interno de distribución de recursos, se realizaría de acuerdo a los coeficientes horizontales de aportación.

Esos coeficientes no tienen por qué coincidir con la distribución territorial derivada de la aplicación de los criterios recogidos en los puntos 2 y 3 de la Disposición Transitoria Segunda del Anteproyecto de Ley Vasca de Empleo. Por consiguiente, la inclusión en el modelo implicaría un reparto del Fondo, en cuanto a su distribución territorial, distinto al perseguido con su creación.

2. Distribución dentro de cada Territorio Histórico se regularía por los Órganos Forales de dicho Territorio Histórico.

En la medida en que el Fondo de Cooperación para el Empleo y Desarrollo Local se destina a financiar competencias propias de las entidades locales, el importe de dicho Fondo debería determinar un mayor porcentaje de participación de las entidades locales en los recursos procedentes del Concierto Económico.

Sin embargo, la distribución de estos recursos adicionales dentro de cada Territorio Histórico se regularía por los Órganos Forales de dicho Territorio Histórico. Este precepto está recogido tanto en el artículo 118.1 de la LILE, como en el artículo 21 de la Ley de Aportaciones. Consecuentemente, tampoco podría garantizarse que los recursos finalmente asignados a las entidades locales derivadas de la integración del Fondo en el modelo de distribución de recursos, se ajustaran a lo previsto en la Disposición Transitoria Segunda del Anteproyecto de Ley Vasca de Empleo.

3. Principio de suficiencia financiera, financiación incondicionada y riesgo compartido.

Aunque el principio de suficiencia financiera debe contemplarse en la atribución de competencias propias a los municipios en aplicación de la LILE, el artículo 21.1 de la Ley de Aportaciones señala que también debe atenderse al principio del riesgo compartido. Ello pudiera restar capacidad de actuación por parte de las entidades locales en materia de empleo, ya que al estar distribuido el Fondo entre todos los municipios de acuerdo no sólo a los respectivos coeficientes horizontales y verticales, sino también a los criterios de distribución de los fondos de financiación municipal de cada territorio histórico, los recursos quedarían integrados en la financiación incondicionada del conjunto de los municipios.

Consecuentemente, ante determinadas eventualidades con un claro impacto en el empleo (como por ejemplo, el cierre de una gran empresa con gran capacidad de tracción en su entorno), los recursos contemplados en el anteproyecto no podrían destinarse de forma específica y directa a los municipios más afectados.

Con respecto a la cuantificación anual del Fondo Cooperación para el Empleo y Desarrollo Local, la redacción de Disposición Transitoria Segunda establece que *“la asignación de los recursos económicos que corresponda a cada entidad local beneficiaria será el sumatorio de las cantidades resultantes de la aplicación de los criterios siguientes:*

- 1º Costes de personal: se entenderán por tales los correspondientes a un puesto de técnico o técnica superior y de un administrativo o administrativa.
- 2º Medios materiales: se considerarán a tal efecto los vinculados a los puestos de trabajo a que se refiere el apartado anterior
- 3º Costes de realización: se tendrán en cuenta los gastos asociados a las fases de diagnóstico e investigación, de análisis, de elaboración de la estrategia local de desarrollo, definición de proyectos y de evaluación.

Siendo el texto poco preciso, y sin entrar a valorar la cuantificación de los costes que se detallan en la Memoria Económica³, sería necesario establecer una metodología de cálculo objetiva de dichas asignaciones municipales, que garantice una aproximación objetiva del coste de elaborar los planes de empleo o los programas de acción que atienda no sólo la suficiencia estática (financiación en el primer año), sino también la suficiencia dinámica (actualización anual automática en función de parámetros objetivos), o bien, aludir a un desarrollo posterior del texto legal que determine dicha metodología.

4- CONCLUSIÓN

Por todo lo anterior, la Dirección de Recursos Institucionales ve más coherente proceder a **dotar anualmente el Fondo de Cooperación para el Empleo y Desarrollo Local** mediante el correspondiente crédito presupuestario en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Euskadi, sin hacer alusiones a su carácter transitorio (por lo tanto, no tendría sentido regularlo en forma de disposición transitoria) o a la vigente Ley de Aportaciones. Como alternativa, podría valorarse que una resolución del Departamento competente por razón de la materia estableciera anualmente el listado de las entidades locales beneficiarias del Fondo de Cooperación para el Empleo y Desarrollo Local, en función de una metodología objetiva de estimación de costes y municipios beneficiarios, que podría venir definida por EUSTAT.

Vitoria-Gasteiz, a 19 de octubre de 2022

Aitziber Beldarrain Robles
Directora de Recursos Institucionales

³ Gasto unitario (coeficiente 1) anual de 127.095 euros.