



EUSKO JAURLARITZA  
GOBIERNO VASCO

GOBERNANTZA PUBLIKO ETA AUTOGOBERNU SAILA  
DEPARTAMENTO DE GOBERNANZA PÚBLICA Y AUTOGOBIERNO

2022 URR. 04  
OCT. 04

SARRERA	IRTEERA
Zk. 700046	Zk. —

Euskadiko Toki Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legearen 90.1 artikuluan xedatutakoarekin bat etorritik, Tokiko Gobernuen Batzordeak Euskal Enplegu Legearen aurreproiektuari dagokionez igorritako txostena bidaltzen da honekin batera.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 90.1 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, adjunto se remite informe emitido por la Comisión de Gobiernos Locales en relación con el Anteproyecto de Ley Vasca de Empleo.

Dagozkion ondorioak izan ditzan jakinarazten da.

Lo que se comunica a los efectos oportunos.

Bilbon, 2022ko urriaren 3an

Gorka Urtaran Agirre

Vitoria-Gasteizko alkatea/Alcalde de Vitoria-Gasteiz

Aitziber Oliban Gutierrez

Erandioko alkatea/Alcaldesa de Erandio

Miren Koldobike Olabide Huelga

Legazpiko alkatea/Alcaldesa de Legazpi

Ander Añibarro Maestre

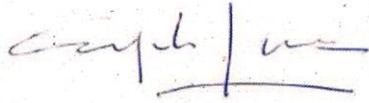
Laudioko alkatea/Alcalde de Llodio

Ager Izagirre Loroño

Mungiaiko alkatea/Alcalde de Mungia

Ane Beitia Arriola

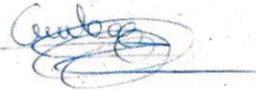
Elgoibarko alkatea/Alcaldesa de Elgoibar



Angela Eguia Liñero  
Gordexolako alkatea/Alcaldesa de Gordexola



Txomin Sagarzazu Ancisar  
Hondarribiko alkatea/Alcalde de Hondarribia



Gurutze Etxezabal Iturrioz  
Orexako alkatea/Alcaldesa de Orexa

Txelo Auzmendi Jiménez  
Asparrenako alkatea/Alcaldesa de  
Asparrena



Iñigo Gaztelu Bilbao  
Larrabetzuko alkatea/Alcalde de Larrabetzu



Yolanda Díez Saiz  
Bilboko zinegotzia/Concejala de Bilbao

MIREN JOSUNE IRABIEN MARIGORTA AND.

EUSKO JAURLARITZAKO TOKI  
ADMINISTRATIOEKIKO HARREMANETA-  
RAKO ETA ADMINISTRATIO  
ERREGISTROETAKO ZUZENDARIA

DIRECTORA DE RELACIONES CON LAS  
ADMINISTRACIONES LOCALES Y  
REGISTROS ADMINISTRATIVOS DEL  
GOBIERNO VASCO

**INFORME SOBRE EL «ANTEPROYECTO DE LEY VASCA DE EMPLEO».**

## 1. Objeto del informe.

El Gobierno Vasco ha remitido a los miembros de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi (CGLE) el «Anteproyecto de Ley Vasca de Empleo» a los efectos previstos en el artículo 90 de la Ley 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE).

El artículo 90.1 LILE establece que cuando la Administración General de la Comunidad Autónoma adopte la iniciativa de elaboración de un anteproyecto de ley o de decreto legislativo que afecte exclusivamente a competencias propias municipales, la CGLE deberá emitir informe preceptivo en el que deberá concluir si, a su juicio, se produce o no una merma o vulneración de la autonomía local. El mismo precepto prevé que en el supuesto de que el anteproyecto de ley atribuya competencias propias a los municipios, el informe 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 de la ley.

De acuerdo con el artículo 14 LILE (Competencias de las entidades locales. Principios generales), las competencias de las entidades locales que se establezcan por ley o norma foral se clasifican en propias, transferidas o delegadas. El mismo precepto añade en su apartado 2 que tienen la consideración de competencias propias de los municipios las que, de acuerdo con el listado de ámbitos materiales establecido en el artículo 17 de la propia LILE, se reconozcan con ese carácter en las leyes o, en su caso, en las normas forales.

Por su parte el artículo 17 LILE (Competencias propias de los municipios) prevé en su apartado 1 los ámbitos materiales en los que los municipios podrán ejercer competencias propias, concretando además las facultades que en cada materia les corresponden. Además, se aclara en el artículo 17.2 que, con la finalidad de garantizar el principio de autonomía local, las leyes sectoriales del Parlamento Vasco o, en su caso, las normas forales que atribuyan competencias propias en los ámbitos materiales contenidos en el apartado primero salvaguardarán las facultades previstas para cada materia en dicho apartado primero. El mismo precepto prevé que cualquier limitación de las facultades reservadas a los municipios deba ser motivada adecuadamente de acuerdo con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, así como materializada normativamente de forma expresa.

Parece pues que la autonomía local a cuya preservación apela el artículo 90.1 LILE, por lo menos desde la perspectiva competencial, vendría definida por el reconocimiento de competencias dentro de las materias del artículo 17.1, respetando además las facultades previstas para cada materia.

Adicionalmente, el artículo 18 LILE (Atribución de competencias municipales propias por ley o norma foral: exigencias) establece en su apartado 1 que las

competencias propias de los municipios deberán ser determinadas, en todo caso, por ley del Parlamento Vasco o norma foral. El apartado 3 del mismo artículo 18 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.

Además de lo puramente competencial, la autonomía municipal vendría también perfilada por las potestades de autoorganización que la LILE reconoce a los municipios en su artículo 10 (Potestades de autoorganización) o la autonomía financiera a que se refiere el artículo 110.1.a. De acuerdo con la potestad de autoorganización, los municipios establecerán por sí mismos la organización y las estructuras administrativas e instrumentales necesarias para el ejercicio de sus competencias, con la finalidad de hacer efectivo el principio de buen gobierno y de buena administración, así como una gestión eficaz y eficiente de los recursos públicos en clave de sostenibilidad financiera.

Por su parte, la autonomía financiera se concreta en el ejercicio de las potestades de ordenación y gestión en materia económico-financiera y presupuestaria, sin perjuicio de las competencias sobre estas materias de los órganos forales de los territorios históricos.

Dicho lo anterior, procede el examen del Anteproyecto de Ley Vasca de Empleo con la finalidad de:

1º) Determinar si el anteproyecto estudiado produce o no una merma o vulneración en la autonomía de los entes locales, comprobando que la atribución/reconocimiento de competencias a los municipios en el anteproyecto resulta respetuosa con las previsiones del artículo 17 LILE, tanto en lo que se refiere a las materias cuanto en lo que hace a las concretas facultades que en cada materia se reconocen a los municipios.

2º) Analizar si además el anteproyecto afecta a la potestad de autoorganización y autonomía financiera de los municipios.

3º) Examinar si el anteproyecto analizado atribuye competencias propias nuevas a los municipios y si por tanto resulta exigible al caso el anexo económico a que se refiere el artículo 18.3 LILE.

## **2. El Anteproyecto de Ley Vasca de Empleo.**

El Anteproyecto de Ley tiene seis títulos, con 94 artículos, tres disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y tres finales.

El título primero se refiere a las «Disposiciones generales» y aborda el objeto del anteproyecto (artículo 1), las definiciones (artículo 2), las políticas públicas de empleo y trabajo digno (artículo 3), la dimensión local de las políticas públicas de empleo, (artículo 4), los principios rectores de las políticas públicas de empleo (artículo 5), los colectivos de atención prioritaria (artículo 6), los agentes de las políticas públicas de empleo (artículo 7) y el impacto de las políticas públicas en el empleo (artículo 8).

El título segundo se reserva a los «Derechos y obligaciones para la mejora de la empleabilidad» y regula los derechos para mejora de la empleabilidad (9), el derecho a la asistencia personalizada, continuada y adecuada (10), el derecho al diagnóstico personal sobre la empleabilidad (11), el derecho a la elaboración de un plan integrado y personalizado de empleo (12), el derecho a la formación en el trabajo (13). También se regulan las obligaciones para la mejora de la empleabilidad (14) y su incumplimiento (15). Finalmente se regula la efectividad de los derechos (16) y la confidencialidad (17).

El título tercera aborda la llamada «Red vasca de empleo». Se divide en varios capítulos. El primero acoge las disposiciones generales (artículos 18 a 23). El segundo se refiere a la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo y lo hace en dos secciones; la primera relativa a la cartera de servicios (artículos 24 a 33) y la segunda reservada a las personas, entidades y empresas usuarias y sus derechos y obligaciones (artículos 34 a 39). El capítulo tercero se refiere a los instrumentos comunes de atención, información y prospección y gestión de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo y se divide en dos secciones. La primera recoge los llamados instrumentos comunes de atención, información y prospección (artículos 40 a 44). La segunda regula la gestión de la cartera (artículos 45 a 48). El capítulo cuarto se refiere a los Programas complementarios para mejora de la empleabilidad y ocupabilidad (artículos 49 a 53). El capítulo quinto regula las entidades privadas colaboradoras de la Red Vasca de Empleo (artículos 54 a 56). Y el capítulo sexto se refiere a la inspección de la Red Vasca de Empleo y control de calidad de los servicios (artículos 57 a 61).

El título cuarto se reserva a la regulación de las «Competencias, gobernanza, planificación, participación y financiación de las políticas públicas de empleo». Se divide en cinco capítulos. El primero se dedica a las competencias (artículos 62 a 64), el segundo a la gobernanza (artículos 65 a 72), el tercero a la planificación (artículos 73 a 79), el cuarto a la participación (artículos 80 y 81) y el quinto a la financiación (artículos 82 y 83).

El título quinto regula la «Investigación, innovación y evaluación de las políticas públicas de empleo y la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo» (artículos 84 y 85).

El título sexto se reserva a la entidad «Lanbide» (artículos 86 a 94).

Las disposiciones adicionales se refieren al «Mapa de la Red Vasca de Empleo, logotipo e instrumentos comunes de atención, información y prospección» (DA 1ª), a la «Transformación del organismo autónomo de carácter administrativo Lanbide-Servicio Vasco de Empleo en el ente público de derecho privado Lanbide-Servicio Vasco de Empleo» (DA 2ª) y a los «Presupuestos del ente público de derecho privado Lanbide-Servicio Vasco de Empleo» (DA 3ª).

Las transitorias tienen por objeto el «Catálogo Vasco de Especialidades Formativas de la Administración Laboral» (DT 1ª) y el «Fondo de Cooperación para el Empleo y Desarrollo Local» (DT 2ª).

Las disposiciones finales abordan la modificación de la Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión (1ª), habilitan el desarrollo reglamentario de la ley (2ª), deslegalizan determinados contenidos del texto habilitando al Gobierno Vasco (3ª) y prevén la entrada en vigor de la Ley (4ª).

La disposición derogatoria deroga cuantas disposiciones se opusieran a lo previsto en el anteproyecto y específicamente la Ley 3/2011, relativa a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

### **3. Análisis desde el punto de vista competencial.**

El papel de los municipios merece una posición destacada en el anteproyecto, comenzando por la propia exposición de motivos (apartado V), en la que se afirma la especial relevancia que cobra el reconocimiento de la dimensión local de las políticas públicas de empleo. Según el texto, el interés de lo local impregna el modelo prestacional, la gobernanza y la planificación, en una declaración que trasciende lo meramente programático y la funcionalidad del principio informador, para dotarla de un contenido efectivo.

De forma más concreta, la exposición de motivos recuerda que «hasta el momento, los municipios habían venido desarrollando de facto, con mayor o menor intensidad, políticas dirigidas a crear empleo y a prevenir, paliar y combatir el desempleo, pero sin el sustento del reconocimiento explícito de un haz competencial legitimador— más allá del artículo 17.1.25 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, que, como se sabe, precisa de la confirmación de la ley sectorial respectiva, ...». Según el anteproyecto, «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».

Ahora, el anteproyecto afirma querer terminar 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 (i) 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. Además, el Anteproyecto prevé (ii) la posibilidad de que los municipios presten determinados servicios de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo.

Según la exposición de motivos, apartado VI, «Las competencias de las diputaciones forales y de las entidades locales, (...), 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».

En este orden de cosas, la exposición de motivos afirma que «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». Luego veremos que en el caso de Euskadi la autonomía municipal va más allá de los cánones constitucionales.

Dentro ya de las concretas previsiones del anteproyecto, merecen especial atención (i) la inclusión de los municipios en la llamada Red Vasca de Empleo, con la posibilidad de que presten algunos servicios incluidos en la cartera de la Red Vasca de Empleo (título III del anteproyecto), y (ii) los llamados Planes de empleo y desarrollo local, concebidos como instrumentos de planificación de las políticas públicas de empleo en el ámbito local (título IV del anteproyecto).

Además el anteproyecto prevé el tratamiento diferenciado de la financiación municipal en relación con ambos extremos.

Analizamos las dos previsiones, comenzando por los planes de empleo.

### 3.1 Los Planes de empleo y desarrollo local; instrumentos de planificación de las políticas públicas de empleo en el ámbito local.

#### 3.1.1 Los Planes de empleo en el anteproyecto.

Los Planes de empleo y desarrollo local se regulan en el título IV del anteproyecto, que en su artículo 64 (reservado a las competencias de los municipios) prevé:

- a) Que los municipios, como competencia propia, aprueben los 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.

El texto examinado prevé que 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.

b) Que los municipios puedan gestionar aquellos servicios de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo previstos en el artículo 49 (antes referidos).

El artículo 77 del anteproyecto regula los planes de empleo y desarrollo local afirmando que 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.

Respecto de su contenido, se prevé la inclusión de los siguientes extremos:

a) Diagnóstico de la situación socioeconómica y de empleo del municipio o municipios, que incluya una prospección de necesidades e identificación de oportunidades de empleo.

b) Análisis de las necesidades formativas del municipio o municipios, así como diseño, en su caso, de programas de formación en el trabajo no conducente a una titulación, acreditación o certificación oficial, debidamente coordinados con las necesidades de las empresas.

c) Objetivos en relación con la mejora de la empleabilidad, con la dinamización del territorio y con su desarrollo socioeconómico.

d) Identificación de proyectos dirigidos a la población desempleada, a los colectivos de atención prioritaria, a personas en situación o en riesgo de exclusión, que mejoren su ocupabilidad, así como aquellos que tengan por objeto el fomento del trabajo digno, la promoción de la economía local y cualesquiera otros que coadyuven al logro de los objetivos de crecimiento, reducción de la pobreza e inclusión y generación y mantenimiento de trabajo digno.

e) Acciones de dinamización, movilización y colaboración de agentes y recursos que beneficien el desarrollo del municipio y puedan mejorar el empleo, así como interacción entre las distintas redes de relaciones existentes.

f) En su caso, implementación y gestión de servicios de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo, que habrá de justificarse en los

principios de proximidad a la ciudadanía, subsidiariedad, complementariedad y de ausencia de duplicidad.

g) Financiación para su ejecución.

h) Indicadores de evaluación.

Además, en la elaboración de los planes 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.

El artículo 78 (Municipios y entidades locales obligadas a aprobar planes de empleo y desarrollo local) prevé que estarán obligados a aprobar planes de empleo y de desarrollo local los municipios de más de 10.000 habitantes. Esos 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.

De forma complementaria, el artículo 79 del anteproyecto (Programación de acciones para estimular la actividad económica y la generación de empleo) prevé que los municipios y entidades locales que no estén obligados a elaborar planes de empleo (los de menos de 10.000 habitantes) 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. También en este caso 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 del anteproyecto.

La financiación de estas competencias que se reconocen a los municipios se contempla en la disposición transitoria segunda del anteproyecto que, bajo el título de «Fondo de Cooperación para el Empleo y Desarrollo Local» prevé la creación de un fondo transitorio, en tanto esté vigente 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, o se proceda a su modificación, para la financiación de las competencias propias de los municipios y entidades locales previstas en la Ley.

El precepto prevé el régimen jurídico del fondo:

a) Dotación anual por parte del Gobierno Vasco.

b) Las aportaciones que cada entidad local reciba del Fondo de Cooperación en Materia de Empleo y Desarrollo local tendrán el carácter

de transferencias, sin que resulte de aplicación la normativa en materia de subvenciones.

c) La asignación de los recursos económicos que corresponda a cada entidad local beneficiaria resultará de la aplicación de los criterios que el propio texto prevé: costes de personal, medios materiales, los llamados costes de realización y el número de habitantes ponderado.

Además, se prevé que el Gobierno Vasco determine las cantidades a asignar a los municipios y que pueda modificar los criterios previo informe favorable del Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo.

d) Para los municipios de menos de 10.000 habitantes se prevén otras reglas de cálculo de la financiación.

### 3.1.2 Objeciones a la regulación propuesta.

Desde la perspectiva de los intereses municipales cabe formular las siguientes objeciones a la regulación propuesta.

a) Con carácter general, parece razonable que la denominación de los planes sea coherente con su contenido; de tal suerte que bastaría con que se hablara de «Planes de empleo», sin cita del «desarrollo local». Quizás el desarrollo local sea el título competencial habilitante de la regulación (artículo 17.1.25 LILE), pero además es cierto que abarca mucho más que los planes de empleo; y dado que la aprobación de la ley va a afectar — sin duda, a la larga — a los coeficientes de distribución de recursos de la legislación reguladora de las aportaciones, sería bueno dejar claro 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 en este anteproyecto no se abordan. Y que cuando se aborden requerirán de un tratamiento específico a los efectos del cálculo de los coeficientes de distribución.

Sería bueno pues, en todo el texto del anteproyecto, limitar la mención al «desarrollo local» a su función de título habilitante, identificando los planes atendiendo solo a su contenido, el empleo.

b) El anteproyecto propone una regulación muy completa de los planes de empleo municipales; su contenido resulta totalmente tasado de acuerdo con las previsiones del artículo 77.2.

Quizás fuera más ajustado a la LILE permitir un mayor margen de maniobra a los Ayuntamientos. No podemos perder de vista que el artículo 9 LILE (Autonomía local), a la hora de dotar de contenido a la afirmación de principio referida a la disposición de plena autonomía (artículo 9.1) concreta que los municipios vascos, en el marco de esa autonomía y de las competencias asignadas por el ordenamiento jurídico, podrán configurar y aplicar políticas

propias y diferenciadas, estableciendo, en su caso, las prioridades pertinentes en función de los recursos disponibles (artículo 9.3). Y que 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 (artículo 9.4). Y parece que con el nivel de concreción del artículo 77 no hay lugar a esa posible diferenciación.

Quizás estas observaciones no puedan hacerse respecto de las competencias municipales distintas de las propias, pero es obvia la conexión de la autonomía municipal con las competencias propias (las del artículo 17.1 LILE) y en el caso los «planes locales de empleo» son de competencia municipal. Procede pues reconocer 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 (artículo 9 LILE). Un contenido tan prolijo en la regulación del artículo 77 resulta obstativo de este objetivo.

c) La regulación propuesta distingue entre municipios de más de 10.000 habitantes y los de menos población (artículo 77).

Esta diferenciación no está en la LILE y afecta al nivel de competencia reconocido a los municipios en el artículo 17 LILE (competencias propias). Esta afección a la autonomía de alguno de los dos grupos de municipios, de acuerdo con el artículo 17.2 LILE, debería motivarse adecuadamente de acuerdo con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad.

Si la ley pretende distinguir donde la LILE no distingue es exigible el plus de motivación que el artículo 17.2 exige cuando se atribuyan competencias propias con limitación de lo previsto en el artículo 17.1.

d) Dentro de lo financiero procede formular una objeción de principio. La disposición transitoria segunda (Fondo de cooperación para el empleo y el desarrollo local) prevé un mecanismo de financiación transitorio, circunscrito a la vigencia de la Ley 4/2021, de aportaciones para el periodo 2022-2026, a través del que se pretende hacer realidad la financiación no condicionada que a los municipios debería corresponder en relación con sus competencias propias. Esta regulación merece las siguientes críticas.

Es cierto que la Ley 4/2021 tiene una vigencia acotada en el tiempo, pero no lo es menos que su disposición final prevé que, excepcionalmente, si transcurrido su plazo de vigencia no se hubiera promulgado una nueva ley reguladora de la distribución de recursos y determinación de aportaciones para los ejercicios siguientes, la metodología prevista en la ella será de aplicación en todos sus términos para el ejercicio 2027 y siguientes. Lo que unido a nuestra experiencia reciente — la previgente Ley 2/2007 se aprobó con una vigencia prevista hasta 2011 y rigió hasta 2021 — aconseja que el régimen transitorio se acerque al definitivo resultante de aplicar los principios de la Ley 4/2021; lo que afectaría a los siguientes extremos:

- De acuerdo con la Ley 4/2021, la fijación de la cantidad a destinar al fondo, de acuerdo con la Ley 4/2021, requeriría la aprobación del Consejo Vasco de Finanzas Públicas — no solo del Gobierno — que es quien, con la salvedad de la posterior aprobación parlamentaria, define los coeficientes de distribución vertical y horizontal. El régimen que prevé el anteproyecto excluye la intervención del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, obviando así el papel que le confieren los artículos 21 y concordantes de la Ley 27/1983, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos. Y lo mismo sucede con la intervención de los municipios, prevista en el artículo 117 LILE. Aunque el régimen previsto sea transitorio, lo suyo es que, en la medida de lo posible, se aproxime al modelo financiero vigente en la Comunidad Autónoma. Modelo en el que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas — con la participación de las Diputaciones Forales y los municipios — determina los coeficientes de distribución vertical de los recursos. El régimen transitorio que propone el anteproyecto se aleja de este modelo, obvia a los municipios y llega a prever que sea el propio Gobierno Vasco el que puede modificar *motu proprio* los criterios de asignación de recursos económicos a los municipios (DT 2<sup>a</sup>.1, letra d); algo que en modelo ordinario de ninguna forma podría suceder.

- Además, al establecer en el anteproyecto los criterios de distribución del fondo entre los municipios se produce un obvio alejamiento 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).

Si la financiación incondicionada, la aparejada a las competencias propias de los municipios, se hubiera metido en el modelo general de financiación, sin prever régimen transitorio alguno, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas — contando con los municipios — habría intervenido en la fijación de los coeficientes determinantes de la distribución de los ingresos tributarios y los Territorios Históricos distribuirían la financiación incondicionada de los municipios de acuerdo con los principios de la Ley 4/2021.

Es cierto que la regulación es transitoria — circunscrita a la vigencia de la Ley 4/2021 — pero no lo es menos que incluso en tal caso habría de hacerse un esfuerzo por adoptar un modelo más aproximado al general de aplicación.

### 3.2 La Red Vasca de Empleo (Red Vasca de Empleo), título III del anteproyecto, artículos 18 y sigs.

#### 3.2.1 La Red Vasca de Empleo en el anteproyecto.

El Artículo 18 del anteproyecto prevé la creación de 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 otras entidades colaboradoras que gestionen la cartera de servicios a que se refiere el capítulo II del título III, los programas complementarios para la mejora de la empleabilidad y ocupabilidad, y cualesquiera acciones en materia de empleo que acuerden sus integrantes. Esta Red Vasca de Empleo se vincula a la prestación de los servicios incluidos en la Cartera de servicios regulada en los artículos 24 y sigs.

El artículo 48 del anteproyecto prevé que los municipios puedan prestar determinados servicios. En primer lugar están aquellos cuya prestación también cabe por parte de las Diputaciones Forales (artículo 47), a saber:

a) Formación no conducente a una titulación, acreditación o certificación oficial, siempre que se halle vinculada al desarrollo económico y social del territorio respectivo, que sea relevante en el mercado de trabajo del territorio, así como la destinada a personas que se hallen en riesgo o en situación de exclusión.

b) Asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento, en el marco de las medidas de coordinación establecidas en la Ley 16/2012, de 28 de junio, de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña empresa del País Vasco

Además, el artículo 48 prevé que adicionalmente los municipios puedan prestar los siguientes servicios:

a) En relación con el servicio de orientación, la gestión de centros de empleo que ofrezcan apoyo a la activación, servicios y programas personalizados de información, acompañamiento, motivación y asesoramiento, en los términos previstos en el artículo 28.2.d) y e), así como la puesta a disposición del servicio de información avanzada sobre el mercado de trabajo.

b) En relación con el servicio de asesoramiento a empresas, podrán realizar la captación de las ofertas de empleo, el contacto directo con las empresas vinculadas a su territorio, la prospección e identificación de sus necesidades, así como la información y asesoramiento sobre ayudas y modalidades de contratación.

Todos los servicios están incluidos en la Cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo, de acuerdo con el artículo 24 del anteproyecto, y además son de prestación voluntaria por parte de los municipios o los territorios históricos (artículos 47.2 y 48.2).

Destacamos en la regulación el régimen de inspección de la Red Vasca de Empleo (artículos 57 y sigs.), en particular los artículos 58 (facultades) y 61 (sustitución en la prestación de servicios). También merece atención la

financiación de los municipios que decidan (artículo 48.2) prestar servicios de la Cartera. Esta financiación se regula en el artículo 83 del anteproyecto, titulado «Colaboración financiera para la gestión de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo».

### 3.2.2 Objeciones a la regulación propuesta.

a) El artículo 14.1 LILE (Competencias de las entidades locales. Principios generales) prevé que «Las competencias de las entidades locales que se establezcan por ley o norma foral se clasifican en propias, transferidas o delegadas».

En el caso que nos ocupa, sabemos que las competencias referidas a los Planes de empleo se califican como propias expresamente en el anteproyecto (artículo 64), pero no sabemos ante qué clase de competencias estamos cuando se regula la prestación de servicios de la cartera de la Red Vasca de Empleo por parte de los municipios.

La clasificación de las competencias prevista en la LILE exige esta aclaración. Sin duda resultaría útil para su régimen jurídico aclarar ante qué clase de competencia nos encontramos: propias, delegadas o transferidas. Y así saber si sobre su ejercicio se proyectan las limitaciones del artículo 9.4 LILE (Autonomía local), a cuyo tenor 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. Y en el caso parece que estamos ante una estricta prestación (parcial) de los servicios de la cartera.

No es solo una cuestión formal, la atribución de competencias debe respetar las clasificaciones básicas de la LILE. Así podrían entrar en juego previsiones específicas de la LILE en orden a la garantía de la financiación (artículo 24. LILE).

b) No resulta coherente prever que los municipios pertenecen *ex lege* a la Red Vasca de Empleo (artículo 18 del anteproyecto) y luego prever que su integración en la Red Vasca de Empleo para la prestación parcial de los servicios de la cartera es voluntaria (artículo 48.2). ¿Para qué la integración legal en la Red Vasca de Empleo si la prestación de los servicios es voluntaria?

c) No parece que resulte respetuoso con la autonomía que la LILE reconoce a los municipios prever que (artículo 58, Facultades de inspección) que en el desarrollo de la actividad inspectora los funcionarios del Gobierno Vasco puedan entrar libremente, sin previa notificación y en cualquier momento, en todos los centros que presten servicios de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo y entre ellos en los municipales.

En el mismo sentido, la previsión de sustitución en la prestación de servicios de la cartera de la Red Vasca de Empleo (artículo 61 del anteproyecto) parece un

mecanismo algo excesivo cuando tal medida se proyecta sobre una Administración pública (Diputaciones Forales o Ayuntamientos en el caso).

Sería más prudente, desde la perspectiva de la lealtad que las instituciones se deben, residenciar esta clase de conflictos, cuando se refieran a los municipios, en alguno de los órganos de participación ya existentes o que el anteproyecto examinado crea.

d) En último término, cabría formular una sugerencia en relación con el régimen financiero que se prevé en el artículo 83 del anteproyecto (Colaboración financiera para la gestión de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo) y su estabilidad. Es cierto que no tratándose de una competencia propia, la financiación puede residenciarse al margen del modelo general y adoptar la forma de financiación condicionada (artículo 111 LILE); pero no lo es menos que esa clase de financiación se debe ajustar a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera (artículo 111.2.b LILE) y de continuidad en la provisión de los servicios (artículo 111.2.c LILE). Y en tal sentido, a pesar del esfuerzo del anteproyecto, puede resultar disfuncional para las economías municipales prestar servicios con un horizonte temporal tan limitado (cuatro más cuatro años en el artículo 83.4 del anteproyecto), teniendo que acometer inversiones, contrataciones de personal, etc. Habría de articularse algún mecanismo que permita evitar que los municipios aborden inversiones y gastos que puedan resultar innecesarios una vez finalizados los plazos de vigencia de los convenios.

Quizás podrían explorarse las vías de las competencias transferidas o delegadas (artículos 21 y sigs. LILE) y sus garantías de financiación (artículo 24 LILE).

#### **4. La justificación económica.**

El artículo 18 LILE (Atribución de competencias municipales propias por ley o norma foral: exigencias) prevé en su apartado 3 que «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».

En el caso, en el expediente puesto a disposición del informante, no consta tal anexo específico. Aunque en la «Memoria económica a efectos de control económico-normativo» (documento de 13 de junio de 2022), en su apartado «c. Competencias, gobernanza, planificación y participación en las políticas públicas de empleo. Título IV de la norma», al abordar el comentario al artículo

70 (Planes de empleo y desarrollo local) se analiza el coste de las competencias municipales sobre formulación de planes de empleo; algo similar al anexo específico previsto en el artículo 18.3 referido.

En consecuencia, aunque formalmente no se cumple con lo previsto en el referido precepto, es cierto que materialmente sí consta el examen de la dotación de recursos necesarios.

## **5. Conclusiones.**

Primera.- En relación con la totalidad del anteproyecto, parece que sería correcto constreñir la mención al «desarrollo local» a su función de título competencial habilitante; y, en consecuencia, identificar los planes atendiendo solo a su contenido, el empleo.

Segunda.- Dentro ya de lo que se refiere a los planes de empleo, y considerando la prolija regulación del artículo 77 sobre su contenido, el artículo 9 LILE exige que para preservar la autonomía municipal procede reconocer 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 (artículo 9 LILE).

Tercera.- También en relación con los planes de empleo, resulta particularmente necesario motivar la diferenciación — que no está en la LILE — entre municipios de más o menos de 10.000 habitantes.

Cuarta.- La financiación de las competencias propias de los municipios debe asemejarse más al modelo general, que prevé la participación de los municipios en la definición de los coeficientes de distribución (artículo 117 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 LILE).

Ahora bien, es cierto que las previsiones del anteproyecto son transitorias, en previsión de que la financiación de esta competencia local se articule a través del modelo general previsto en las Leyes 27/1983 y 4/2021.

Quinta.- En relación con la prestación por parte de los municipios de los servicios contemplados en la Red Vasca de Empleo es necesario saber a qué clase de competencia (propia, delegada o transferida) se refiere el proyecto. La LILE (artículo 14) establece una clasificación de las competencias municipales que no se puede obviar.

Sexta.- 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 va a ser voluntaria.

Séptima.- En una relación normal entre administraciones 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. Como también resulta excesivo prever la sustitución en la prestación de servicios de la cartera de la Red Vasca de Empleo en los términos del proyecto cuando hablamos de Administraciones públicas.

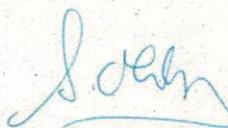
Octava.- Sería deseable dotar de más estabilidad a la financiación de los municipios que presten servicios propios de la Red Vasca de Empleo. A tal fin resultaría útil encuadrar las competencias municipales en las clases previstas en el artículo 14 LILE, aplicando en su caso las garantías de financiación que se prevén para las competencias no propias (delegadas o transferidas).

Novena.- En la tramitación del anteproyecto no se ha aportado el informe económico a que se refiere el artículo 18.3 LILE (anexo específico sobre la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios), aunque es cierto que materialmente la «Memoria económica a efectos de control económico-normativo» (documento de 13 de junio de 2022) sí aborda la cuestión.

Bilbao, 28 de septiembre de 2022.



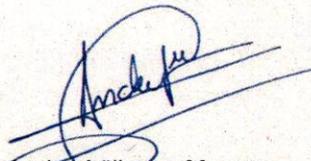
Gorka Urtaran Agirre  
Vitoria-Gasteizko alkatea/Alcalde de Vitoria-Gasteiz



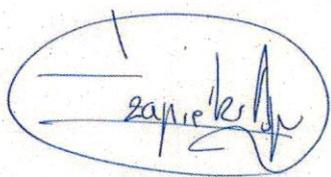
Aitziber Oliban Gutierrez  
Erandioko alkatea/Alcaldesa de Erandio



Miren Koldobike Olabide Huelga  
Legazpiko alkatea/Alcaldesa de Legazpi



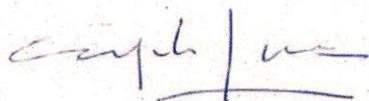
Ander Añibarro Maestre  
Laudioko alkatea/Alcalde de Llodio



Ager Izagirre Loroño  
Mungiaiko alkatea/Alcalde de Mungia



Ane Beitia Arriola  
Elgoibarko alkatea/Alcaldesa de Elgoibar



Angela Eguia Liñero  
Gordexolako alkatea/Alcaldesa de Gordexola



Txomin Sagarzazu Ancisar  
Hondarribiko alkatea/Alcalde de Hondarribia



Gurutze Etxezabal Iturrioz  
Orexako alkatea/Alcaldesa de Oresa

Txelo Auzmendi Jiménez  
Asparrenako alkatea/Alcaldesa de Asparrena



Iñigo Gaztelu Bilbao  
Larrabetzuko alkatea/Alcalde de Larrabetzu



Yolanda Díez Saiz  
Bilboko zinegotzia/Concejala de Bilbao