



## MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL ANTEPROYECTO DE LEY VASCA DE EMPLEO

### 1. INTRODUCCIÓN

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

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

El Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, en su artículo 6 determina las competencias del Departamento de Trabajo y Empleo. En concreto, la letra a) del artículo 6.1 establece que al Departamento de Trabajo y Empleo le corresponden las siguientes funciones y áreas de actuación: “f) Política de empleo, así como la formación profesional para el empleo, de conformidad con lo establecido en el artículo 10.1.b) del presente Decreto, con la colaboración, desde sus responsabilidades, de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.”

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

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

En concreto, el compromiso especifica los siguientes objetivos:



- Iniciativa 1. Impulsar un nuevo modelo de gobernanza integral para el empleo, a través de la Ley del Sistema Vasco de Empleo. El servicio público de Empleo, Lanbide, como eje vertebrador del nuevo modelo, reforzará su orientación al mercado laboral y se centrará más en la empresa y las personas, con el objetivo de incrementar su contribución a la mejora de la empleabilidad y la creación de empleo en Euskadi.
- Iniciativa 2. Potenciar el desarrollo de servicios de atención e intervención personalizados, con un sistema de formación integral para el empleo sustentado en las nuevas tecnologías digitales.
- Iniciativa 3. Desarrollar un Observatorio que identifique las demandas futuras de competencias profesionales y empleos.
- Iniciativa 4. Reforzar la colaboración con las empresas y los centros de Formación Profesional, de forma que se puedan diseñar actuaciones integrales mejor adaptadas a las necesidades presentes y futuras del mercado laboral.

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

## **2. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DEL PROYECTO**

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

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

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

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

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

Y es esa conexión destacada por la doctrina la que ahora adquiere protagonismo, pues, vinculado con la aspiración al trabajo digno y con el desarrollo de políticas para su consecución, la ley reconoce un

completo elenco de derechos de contenido prestacional para la mejora de la empleabilidad de las personas.

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

Los derechos para la mejora de la empleabilidad se convierten no sólo en una respuesta a la necesidad de construcción de una empleabilidad “dinámica” de la ciudadanía, sino en una palanca decisiva para acelerar la innovación y el perfeccionamiento de las propias políticas activas que han de garantizarla; un detonante, para hacer de la inversión social en las personas un motor eficaz de competitividad empresarial, cohesión social y progreso sostenible.

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

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

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

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

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



- Cuarto, diseñando servicios y programas complementarios para la mejora de la empleabilidad a la altura de los tiempos, propiciando la utilización de las nuevas tecnologías al servicio de las personas demandantes de servicios de empleo, de las empresas y de las políticas públicas de empleo, atendiendo a los colectivos de atención prioritaria, poniendo la mirada en el desempleo de larga duración, en la discapacidad, en las mujeres y jóvenes y en la exclusión social, con el objetivo prioritario de evitar que nadie quede atrás.

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

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

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

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

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

En consecuencia, se hace imprescindible dotar al sistema de un órgano capaz de responder a los retos del escenario actual en aras de mejorar la coordinación, evitar la profusión de propuestas superpuestas que generan confusión en la ciudadanía, la duplicidad de objetivos y personas beneficiarias y fomentar

la complementariedad de servicios y programas, tanto de las instituciones, como de los agentes públicos y privados.

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

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

### **3. MARCO NORMATIVO**

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

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

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

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

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

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

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

El citado artículo 12.2 del Estatuto de Autonomía, dispone que corresponde a la CAPV la competencia de ejecución en materia de legislación laboral, asumiendo las facultades y competencias que en este terreno ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales, y le atribuye también a dicha Comunidad Autónoma la facultad de organizar, dirigir y tutelar, con la alta inspección del Estado, los

servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral, procurando que las condiciones de trabajo se adecuen al nivel de desarrollo y progreso social, promoviendo las cualificaciones de los trabajadores y su formación integral.

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

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

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

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

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

Esta referencia ha de completarse con la cita del artículo 17.1.25) de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, que reconoce a los municipios, en el marco de lo dispuesto en la citada ley y en la legislación que sea de aplicación, el ejercicio como competencias propias en el ámbito del “desarrollo local económico y social y políticas o planes locales de empleo”.

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

El Concierto Económico, amparado por la Constitución, determina que las instituciones competentes de los territorios históricos del País Vasco pueden mantener, establecer y regular su propio sistema

tributario. Supone que el autogobierno vasco puede financiar con sus recursos propios las competencias transferidas. De este modo, los recursos económicos destinados a la cobertura de los programas y servicios de políticas activas de empleo provienen de la CAE, puesto que son objeto de minoración en el cupo.

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

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

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

En virtud del artículo 6 del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, corresponde al Departamento de Trabajo y Empleo, entre otras funciones y áreas de actuación, las correspondientes al empleo, en vista de ello, quedan encuadradas en dicho ámbito competencial las materias propias que constituyen el objeto de esta futura Ley.

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

#### **4. OBJETIVOS GENERALES DEL ANTEPROYECTO**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **5. ESTRUCTURA Y CONTENIDO**

La ley tiene seis títulos, ochenta y cinco artículos, tres disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

El **TÍTULO I** dedicado a las disposiciones generales, identifica el objeto de la ley, define las políticas públicas de empleo, a la par que proclama su dimensión local y los principios que habrán de informarlas e identifica los colectivos de atención prioritarias y los agentes intervinientes.

El artículo 1, dedicado al objeto, ilustra el cambio que la ley trata de imprimir a las políticas públicas de empleo, que, a partir de la personalización propia del reconocimiento de derechos a las personas demandantes de los servicios de empleo, se dirige a ordenar el marco prestacional de los servicios a través de la Red Vasca de Empleo, para culminar en la definición de las competencias en materia de empleo en Euskadi, de la gobernanza, la planificación, participación y financiación de las políticas públicas de empleo, y de la regulación de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

El artículo 3 incorpora un concepto moderno multidimensional de las políticas de empleo articuladas en torno al objetivo del trabajo digno, propugnando el artículo 4 la importancia de la dimensión local en el

diseño y gestión de las políticas públicas de empleo; ambos ejes resultan determinantes de la definición del modelo de gobernanza.

Los principios que informan las políticas públicas de empleo, a los que se dedica el artículo 5, trasponen los principios del PEDS al trabajo y al empleo.

El **TÍTULO II**, que integra los artículos 8 a 14, proclama el haz de derechos y obligaciones para la mejora de la empleabilidad. A lo señalado en otros apartados, debe añadirse la trascendencia de la personalización de la asistencia en orden a mejorar la empleabilidad con el objetivo final facilitar a las personas, a lo largo de toda su vida laboral, el acceso a un trabajo digno y el mantenimiento del mismo; un postulado esencial sobre el que se asienta el reconocimiento de los derechos a la asistencia personalizada, continuada y adecuada, al diagnóstico personal sobre la empleabilidad, a la elaboración de un plan integrado y personalizado de empleo y a la formación en el trabajo.

El **TÍTULO III** tiene por objeto la regulación de la Red Vasca de Empleo, de los instrumentos comunes de atención, información y prospección, de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo y de los programas complementarios para la mejora de la empleabilidad. Consta de cuatro capítulos y abarca los artículos 15 a 44.

El **capítulo I**, integrada por los artículos 15 a 19, se inicia con la creación de la Red Vasca de Empleo, que descansa sobre tres ejes esenciales que justifican su existencia: interinstitucionalidad, especialización y proximidad a las personas y empresas usuarias en la prestación de los servicios de empleo.

La existencia de la Red Vasca de Empleo ofrece un refuerzo importante de la capacidad para recualificar, orientar y ayudar a las personas que buscan empleo y a las empresas en la prestación de servicios a ellas destinados.

La creación de la Red Vasca de Empleo exige la articulación de una serie de obligaciones dirigidas a garantizar la debida coherencia e interacción de los servicios de empleo, que redunde en un servicio especializado y de calidad para las personas y para las empresas.

El **capítulo II** consta de dos secciones: la 1ª, integrada por los artículos 20 a 29, tiene por objeto la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo y, la 2ª –artículos 30 a 33-, se dedica a las personas y empresas usuarias y a sus derechos y obligaciones.

La sección 1ª se inicia con el artículo 20, que define la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo, complemento de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo cuya prestación garantiza expresamente. Se trata de un plantel de servicios concebido como un catálogo dinámico, llamado a conectar los servicios de empleo con las necesidades del mercado, porque solo así podrá dirigirse la dimensión colectiva del derecho al trabajo hacia la efectividad del derecho a un trabajo digno.

La calidad en la prestación de los servicios de empleo exige como condición previa un desarrollo preciso de su contenido prestacional al que habrán de ajustarse todas las entidades integrantes de la Red Vasca de Empleo, como señala el artículo 21.

Los servicios de orientación, formación en el trabajo, intermediación y colocación, asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento, asesoramiento a empresas y el servicio de información avanzada sobre el mercado de trabajo, a los que se dedican los artículos 24 a 29, no hacen sino reforzar el vínculo de los servicios con los derechos de las personas para la mejora de la empleabilidad.

El servicio de orientación, que define el artículo 24, soporta el grueso del ejercicio de aquellos derechos. En el mismo se integran servicios de acompañamiento, activación y apoyo en la ejecución del itinerario o plan integrado y personalizado de empleo, los centros de empleo y otros servicios y programas personalizados de información, motivación y asesoramiento a todas las personas, singularmente de aquellas con dificultades de inserción laboral, o que se hallen en riesgo o en situación de exclusión.

El artículo 25 define el contenido del servicio de formación en el trabajo, sumando la formación no conducente a una titulación, acreditación o certificación oficial, que puede jugar un papel importante en la cualificación y recualificación de las personas, dinamizando las posibilidades de acceso a un trabajo digno, facilitando la formación durante las transiciones profesionales y adaptándose a las necesidades del mercado.

El artículo 26 se dedica al servicio de intermediación, que cubre la captación de ofertas, su difusión y la selección de personas candidatas adaptadas a las mismas.

El artículo 27 tiene por objeto el servicio de apoyo al emprendimiento y el autoempleo, y el artículo 28, el servicio de asesoramiento a empresas que refuerza estratégicamente la conexión de las políticas y servicios de empleo con el mercado, con el tejido empresarial y productivo.

Finalmente, el servicio avanzado de información sobre el mercado de trabajo, regulado en el artículo 29, introduce un nuevo paradigma en la prestación de servicios de empleo.

La sección 2ª identifica a las personas y empresas usuarias de la Red Vasca de Empleo, así como sus derechos y obligaciones, que abundan en la personalización de los servicios.

De entre los derechos a que se refiere el artículo 31 destacan tres: (1) el derecho a la asignación de un profesional o una profesional de referencia; (2) el derecho a una historia laboral única, documento que compendia el conjunto de la información relevante de la persona a lo largo de su vida laboral, vinculada a su empleabilidad, a los servicios prestados, al trabajo desarrollado, a su cualificación, etc. Garantizará la continuidad y complementariedad de todas las intervenciones de la Red Vasca de Empleo; (3) los derechos vinculados a la utilización de medios electrónicos, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco. En todo caso, y con independencia de que algunas entidades de la Red Vasca de Empleo no formen parte del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, se verán igualmente constreñidas a garantizar a las personas y empresas usuarias los derechos que aquella ley les reconoce, siquiera con carácter mediato -en tanto es Lanbide-Servicio Vasco de Empleo quien gestiona la ventanilla única digital a través de la cual se prestarán los servicios por medios electrónicos-.

El **capítulo III** regula los instrumentos comunes de atención, información y prospección y la gestión de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo.

La sección 1ª –artículos 34 a 39-, ilustra el liderazgo de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, pues a dicha entidad compete el diseño y mantenimiento de aquellos instrumentos comunes.

Los instrumentos comunes de atención, información y prospección se constituyen en ejes de coordinación y garantía de continuidad y complementariedad de todas las intervenciones que lleven a cabo las entidades de la Red Vasca de Empleo al servicio de las personas y de las empresas.

Aun con todo, el instrumento común para la atención y seguimiento, previsto en el artículo 36, permitirá el seguimiento permanente de todos los servicios prestados, ya sea a las personas integrando su historia laboral, ya a las empresas.

La gestión de los servicios de empleo, a la que se dedica la sección 2ª, ha de ajustarse a unos mismos principios informadores, tal y como establece el artículo 40 –gratuidad, universalidad, atención integral, profesional y personalizada, transparencia, calidad y evaluación, trazabilidad y gestión por competencias profesionales-.

Los artículos 41 a 43 delimitan el ámbito de acción exclusivo de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo en la prestación de servicios de empleo, y aquel en el que cabe la intervención de las diputaciones y de los municipios bajo su propia responsabilidad.

La sección culmina con el artículo 44, dedicado a las entidades colaboradoras de la Red Vasca de Empleo.

Destaca, por su novedad, la regulación de los contratos abiertos, categoría que define el precepto desde parámetros ajenos a los que son propios de las normas de contratación pública. De este modo, se acoge la ley a lo establecido en la Disposición adicional cuadragésima novena de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, en cuya virtud las comunidades autónomas podrán legislar articulando instrumentos no contractuales para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social, como es el caso.

El **capítulo IV**, dedicado a los programas complementarios para la mejora de la empleabilidad, refuerza específicamente a los colectivos de atención prioritaria. Prevé fórmulas flexibles de valoración de competencias y de formación, que se promueven preferentemente entre los colectivos de atención prioritaria, si bien se conciben para su extensión al conjunto de la población a lo largo de su vida laboral, pues solo así se conseguirá aunar la demanda del mercado con la cualificación de la población activa.

El **TÍTULO IV** regula la inspección de la Red Vasca de Empleo y la sustitución en la prestación del servicio.

El **TÍTULO V**, tiene por objeto la determinación de competencias, gobernanza, planificación, participación y finanzas en las políticas públicas de empleo, a los que se dedican, respectivamente, los capítulos I, II, III, IV y V.

En el **capítulo I**, el artículo 54 reconoce al Gobierno Vasco un importante haz de competencias en materia de empleo definido a la luz de lo dispuesto en los artículos 10.25 y 12.2 del EAPV, del que deriva su posición de liderazgo natural, pues a él le corresponde el ejercicio de la potestad normativa,

la planificación estratégica de las políticas públicas de empleo, a la par que la definición de la cartera de servicios, su contenido prestacional y la inspección, ejes sobre los que se vertebra el desarrollo de las políticas de empleo en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Las competencias de las diputaciones y de las entidades locales, según se ha expuesto, encuentran sustrato en el desarrollo económico y social y su incidencia en el empleo, a la par que en la interacción de los servicios sociales y el empleo. Se les reconoce, así, competencia para la planificación en su territorial respectivo, y en su marco, el desarrollo de acciones de fomento vinculadas con aquellos ámbitos, además de lo expuesto respecto a las posibilidades de prestar servicios de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo.

La ley respeta los cánones constitucionales de la autonomía local, entendida como el derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen. Una participación que la ley define con carácter bifronte: de un lado, a través de la designación de miembros en el órgano de gobierno y de coordinación interinstitucional –el Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo-, del que hablaremos específicamente en el capítulo siguiente; y de otro, reconociendo un haz de competencias propias, de intensidad incontestable, con la lógica limitación de la necesidad de armonizar los intereses locales que han de protegerse en la planificación de empleo y desarrollo local con los intereses supralocales que impregnan necesariamente las políticas públicas de empleo.

En cuanto al **capítulo II**, se crea el Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo. Los análisis sobre los que se sustenta esta ley han puesto de manifiesto que la coordinación y complementariedad de los agentes constituye el gran reto del actual sistema de empleo. En consecuencia, urge la creación de un modelo de gobernanza capaz de ejercer de forma sustantiva la coordinación de las políticas y, a su vez, establecer canales de participación para su definición entre las instituciones y los agentes socioeconómicos del territorio. Para ello, la ley se dota del Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo como el órgano capaz de dirigir, ordenar y coordinar las iniciativas interinstitucionales en políticas de empleo. El planteamiento que subyace al borrador de anteproyecto, y que termina configurándose en verdadero eje vertebrador del mismo, es el de la ordenación a partir de la coordinación y del reconocimiento a cada nivel institucional del espacio competencial y prestacional que redunde en beneficio de la ciudadanía y de las empresas. El anteproyecto no ordena un espacio de acción interinstitucional inédito, sino que, muy al contrario, se dirige a ordenar un ámbito que presenta una intervención múltiple y, hasta la fecha, descoordinada.

El Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo se constituye en garante de la coordinación, al que se le reconocen funciones de enorme significación en la proposición de las directrices estratégicas de la política de empleo, a la par que propone acciones coordinadas de fomento del empleo dirigidas a la creación y mantenimiento del trabajo digno. Será el encargado de elaborar las estrategias y planes de empleo, a partir de las cuales se iniciará el proceso de concertación con los agentes sociales en el marco de la Mesa de Diálogo Social.

En definitiva, es el órgano llamado a velar por una política de empleo común en la CAE que multiplique su capacidad de servicio, coordine los recursos y programas presentes y futuros de las distintas

instituciones, facilite la simplificación y clarificación de la oferta de servicios a la ciudadanía y a las empresas, entendiendo que todo ello se ha evidenciado como uno de los fines esenciales que informan esta ley. A esta funcionalidad esencial sirve el Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo, regulado en los artículos 58 a 61.

La ley dota la gobernanza de las políticas públicas de empleo de liderazgo y coherencia institucionales, compartiendo protagonismo con los agentes sociales a través de la Mesa de Diálogo Social, regulada en los artículos 64 y 65.

La creación del Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo es requerimiento imprescindible para garantizar la interinstitucionalidad e intersectorialidad en la definición de las políticas pública de empleo, así como la imprescindible colaboración y coordinación. Como se ha dicho, el Consejo Vasco de Políticas Públicas es el órgano llamado a hacer efectiva la cooperación y coordinación entre las administraciones vascas en la elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas.

Su creación se acomoda a lo dispuesto en los artículos 18 y 32 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco. A este respecto, y dada el confuso tenor literal del primero de los preceptos citados, se considera que no admite una interpretación en virtud de la cual limite la posibilidad de crear órganos colegiados exclusivamente para el ejercicio de funciones consultivas y de participación. Más bien ha de entenderse, en buena lógica, que la previsión legal tratar de frenar la proliferación de órganos para tales fines, estableciendo una regla general en virtud de la cual solo procederá su creación cuando se evidencia el fracaso de otros mecanismos de coordinación y de colaboración interinstitucionales. Por decirlo de alguna manera, la constitución de órganos en tales casos es una solución subsidiaria.

Otra interpretación vaciaría de contenido la previsión contenida en el artículo 32 de la misma ley, que prevé –con idéntico literal que el art. 144.1.b) de la ley 40/2015- la participación en órganos de cooperación con el fin de deliberar y, en su caso, acordar medidas en materias sobre las que tengan competencias diferentes administraciones públicas, como una de las fórmulas para hacer efectivo el cumplimiento del principio de cooperación.

La lectura de la regulación propuesta del Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo pone de manifiesto que su finalidad va más allá de la materialización de aquellas funciones consultivas y de participación.

En el ámbito del empleo, los más de diez años transcurridos desde Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, mediante el cual se materializó la transferencia de la ejecución de las políticas activas de empleo a Euskadi han puesto de manifiesto la urgencia de activar mecanismos de coordinación y colaboración interinstitucionales, de diseño participado, que garanticen la coordinación de las políticas de empleo.

En Euskadi operan en el ámbito del empleo, además de Lanbide, las tres Diputaciones forales, muchos de los 250 ayuntamientos vascos, y algunos de los departamentos del Gobierno Vasco, aparte del Departamento de Trabajo y Empleo (significativamente los competentes en materias de competitividad, formación profesional, igualdad, inclusión, etc.). La ordenación de este panorama interinstitucional e

intersectorial con incidencia directa en el empleo requiere la utilización de una técnica orgánica de cooperación.

La experiencia acumulada evidencia que la cooperación a través de otras fórmulas como los convenios, o los planes de actuación conjuntos (necesariamente limitados en el tiempo y en su objeto), siendo de interés indudable, no ofrecen la garantía de permanencia y estabilidad en la definición conjunta y planificación de las políticas públicas de empleo.

En definitiva, las funciones que se otorgan al Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo, trascienden las puramente de asesoramiento, propuesta, seguimiento y control a que se refiere el art 18 de la Ley 3/2022, aunque también participe de las mismas. Su valor primordial es la función eminentemente de colaboración y coordinación de políticas.

En todo caso, la propuesta es absolutamente respetuosa con el contenido mínimo de la norma de creación de los órganos colegiados a que se refiere el art. 18.3, aunque termine por materializarse en una norma con rango de ley.

Por lo demás, se ha valorado y descartado la posibilidad de contar con otros órganos preexistentes, como el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales, pues no sirven a los mismos objetivos, no reflejan la composición que se considera idónea y no contempla un régimen de acuerdos al servicio del objetivo de la coordinación. La alteración del Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales en los términos previstos en el anteproyecto hubiera desnaturalizado aquel Consejo para transformarlo en un órgano al servicio exclusivo de las políticas de empleo. Por el contrario, su preservación para servir de foro de participación y cooperación en los términos previstos en la Ley de Instituciones Locales de Euskadi hubiera supuesto perder la oportunidad de definir con rigor un marco que garantice la colaboración, participación y coordinación interinstitucionales, que es lo que demanda con urgencia las políticas públicas de empleo en Euskadi.

Primero, porque se hubiera desdibujado absolutamente la posición del Gobierno Vasco y el liderazgo que le corresponde en la definición de las políticas públicas de empleo.

Segundo, porque la razón de ser de la existencia del Consejo Vasco de Políticas de Empleo no es la protección del interés local. El interés local y la dimensión local de la política pública de empleo justifica la participación de este nivel institucional en el órgano de colaboración y de coordinación, pero la atención de la autonomía local no es la finalidad a que se dirige, sino, como se dice, una definición coordinada de las políticas públicas de empleo.

Tercero, porque el régimen de funcionamiento y acuerdos, necesarios para garantizar la finalidad a que se dirige el citado Consejo, no encajan adecuadamente con el creado por Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

Estos fundamentos justifican la creación de un órgano colegiado *ex novo*, el Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo, en los términos previstos en los artículos 58 a 61 del anteproyecto de Ley Vasca de Empleo.

El capítulo III diseña un modelo de planificación integrada y coordinada de las políticas públicas de empleo, que, partiendo de un marco estratégico compartido, se despliega de forma adaptada en



instrumentos de actuación operativa a nivel de comunidad autónoma, territorio histórico o municipio o municipios, tal y como ponen de manifiesto los artículos 66 a 70.

La Estrategia Vasca de Empleo, instrumento de planificación a medio plazo, orientará las políticas públicas de empleo, fijará prioridades y objetivos estratégicos, singularmente relevantes en relación con los colectivos de atención prioritaria y en relación con la seguridad y salud en el trabajo, elemento inescindible del trabajo digno a cuya efectividad han de dirigirse las políticas públicas de empleo. Se constituye, a su vez, en instrumento de coordinación, en tanto los planes territoriales de empleo y los planes de empleo y desarrollo local habrán de ajustarse a sus directrices y a dicho fin, entre otros objetivos, el Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo.

En el artículo 70 se establece que estarán obligados a aprobar planes de empleo y de desarrollo local:

- a) Los municipios de más de 20.000 habitantes.
- b) Las cuadrillas que integren municipios que, en conjunto, sumen más de 20.000 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 20.000 habitantes.
- d) Cualesquiera otras entidades locales de base asociativa que reúnan los requisitos a que se refiere el apartado anterior.
- e) Los municipios de entre 10.000 y 20.000 habitantes, que tengan una tasa de paro superior al 10% durante más de dos años consecutivos.

Lo dispuesto en este párrafo se entenderá sin perjuicio de los planes de empleo y desarrollo local que aprueben los demás municipios y entidades locales, así como de la asistencia y cooperación que puedan prestar las diputaciones forales al resto de municipios para el fomento del desarrollo económico y social del territorio respectivo.

4. 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.

Este requerimiento, además de ser necesario para la correcta coordinación de las políticas de empleo en el Consejo Vasco de Políticas Públicas de empleo, se explica por la relevancia de estos municipios y entidades locales en relación a los datos de población de la CAE, los de ocupación y los de desempleo.

A continuación se presentan los datos de población, de ocupación y paro registrado por Lanbide para los municipios de >20.000 h. de la CAE en comparación con el total de la población, ocupación y paro.



MUNICIPIO	POBLACIÓN 1/1/2021		Ocupados Eustat 1/1/2020	Parados reg LANBIDE 04/2022
	INE padrón	Eustat		
Bilbao	346.405	342.662	145.390	22.460
Vitoria-Gasteiz	253.093	247.833	109.556	15.221
Donostia/San Sebastián	188.102	182.088	80.638	7.519
Barakaldo	100.907	98.729	42.315	6.386
Getxo	77.139	76.319	31.682	3.047
Irun	62.933	60.522	25.536	3.408
Santurtzi	46.085	45.661	18.956	3.239
Portugalete	45.285	45.677	18.585	2.858
Basauri	40.535	40.546	16.655	2.631
Errenteria	39.219	39.755	17.704	2.078
Leioa	32.188	31.940	14.248	1.569
Durango	29.935	29.972	13.561	1.359
Galdakao	29.404	29.429	13.488	1.345
Eibar	27.467	27.195	11.278	1.574
Sestao	27.342	26.896	10.743	2.234
Erandio	24.489	24.050	10.862	1.296
Zarautz	23.271	23.243	10.638	827
Arrasate/Mondragón	21.867	21.729	9.233	1.091
Hernani	20.362	20.588	9.501	932
<b>total &gt;20.000</b>	<b>1.436.028</b>	<b>1.414.834</b>	<b>610.569</b>	<b>81.074</b>
<b>Total CAE</b>	<b>2.213.993</b>	<b>2.193.199</b>	<b>955.070</b>	<b>115.495</b>

Fuente: Lanbide

Los municipios de este tamaño poblacional representan casi el 65% de la población total de Euskadi, el 64% sobre el total de personas ocupadas y el 70,2% del paro total registrado.

Con estos datos, casi 2 de cada 3 personas viven y trabajan en estos municipios y casi 3 de cada 4 personas en desempleo residen en ellos; por tanto, mayoritariamente las necesidades de servicios de la red vasca de empleo y las demandas de empresas, personas desempleadas y ocupadas se encuentran en este ámbito.

Si a estas cifras por municipio añadimos las de las “cuadrillas y mancomunidades” vascas que suman >de 20.000 habitantes, descontando de ellas los municipios ya contabilizados en el cuadro anterior, los porcentajes de los tres indicadores señalados aumentan de forma significativa.

Además, atendiendo al número de establecimientos con actividad económica (CNAE-2009), del total existente en la Comunidad Autónoma de Euskadi (169.897 establecimientos), los municipios de más de 20.000 habitantes integraban en ese mismo periodo 108.824.

Esto es, 19 municipios (sin contar entidades locales de base asociativa que en su conjunto integren más de 20.000 habitantes, ni sumados los municipios de más de 10.000 habitantes con una tasa de desempleo superior al 10%) aglutinan más del 64% de establecimientos con actividad económica de toda la Comunidad Autónoma, lo que avala la razonabilidad de la selección de municipios que propone el anteproyecto. Hay que tener en cuenta que los planes de empleo y desarrollo local se dirigen a estimular y transformar, en su caso, la actividad económica y social con el objetivo de generar crecimiento y empleo. Es obvio que tal funcionalidad cobra sentido allí donde existe un sustrato de actividad económica apreciable.

De este modo, se pone de manifiesto la correlación entre el indicador de población y el indicador de actividad del territorio, que hace la selección propuesta particularmente idónea. (Datos obtenidos a

partir del banco de datos del EUSTAT -Establecimientos en la C.A. de Euskadi por municipio y CNAE-2009- [https://es.eustat.eus/bankupx/pxweb/es/DB/-/PX\\_200163\\_cdirae\\_est04b.px/](https://es.eustat.eus/bankupx/pxweb/es/DB/-/PX_200163_cdirae_est04b.px/)

Respecto a los municipios entre 10.000 y 20.000 habitantes los datos de paro y población son los siguientes:

Municipio	Población a 1/1/2021 INE Padrón	Parados registrados en LANBIDE diciembre 2021	Índice paro registrado LANBIDE diciembre 2021
Amurrio	10.307	784	15,2
Laudio/Llodio	18.009	1150	13,1
Pasaia	15.867	856	10,4
Arrigorriaga	12.140	645	10,4
Bermeo	16.784	901	11,7
Ermua	15.791	837	11,2
Gernika-Lumo	17.093	850	10,6
Valle de Trápaga-Trapagaran	11.911	684	11,9
<b>Totales</b>	<b>117.902</b>	<b>6.707</b>	<b>Media % 11,90</b>

Fuente: Lanbide

En la CAE, 8 municipios están por encima del 10% en tasa de desempleo. Algunos de ellos hasta 3 y 5 puntos por encima del 10%. La media de los ocho se aproxima al 12% lo que supone casi cuatro puntos por encima de la tasa media actual de desempleo en Euskadi. Esta situación exige respuestas específicas para mejorar la empleabilidad de sus demandantes de empleo. Los planes locales de empleo contribuirán, sin duda, en este objetivo.

Por último, existen dos cuadrillas alavesas que agrupan a municipios que conjuntamente tienen entre 10.000 y 20.000 habitantes en los que al menos uno de sus municipios tiene una tasa de paro superior al 10%. En estos casos también elaborarán su planes de empleo mancomunados.

CUADRILLA	10.000 a 20.000 habitantes	Algún municipio tasa paro $\geq$ 10%
Cuadrilla de Laguardia-Rioja Alavesa	11.487	Si (Varios Oion más del 18%)
Cuadrilla de la Llanada Alavesa	12.523	Si (Salvatierra/Agurain)

En el **capítulo IV**, relativo a la participación, se institucionaliza la participación de todos los agentes de las políticas activas de empleo en el diseño y desarrollo de las mismas a través del Foro Vasco de Empleo, regulado en los artículos 71 y 72, al que se garantiza, también, una dimensión territorial.

El **capítulo V**, dedicado a la financiación, prevé en los artículos 73 y 74 que cada institución financie el desarrollo de las políticas de empleo de su competencia y la gestión de la cartera de servicios de la Red de Empleo con cargo a sus respectivos presupuestos.

Vinculada directamente a esta previsión se halla la creación del Fondo de Cooperación para el Empleo y Desarrollo Local por la Disposición transitoria segunda, que se dirige a garantizar la elaboración de planes de empleo y desarrollo local, a la luz del principio de suficiencia financiera.

Su vigencia, como denota la disposición que lo crea, es limitada en el tiempo, y se vincula a la vigencia o modificación de la Ley 4/2021, de 7 de octubre, de metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las diputaciones forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable al periodo 2022-2026.

El **TÍTULO VI**, dedicado a la investigación, innovación y evaluación de la políticas públicas de empleo y de la cartera de servicios de la Red vasca de Empleo, se inicia con el artículo 75, el cual se centra en el impulso de los programas de investigación e innovación aplicada y su puesta en práctica experimental en el ámbito de la orientación, prospección, intermediación laboral, emprendimiento y en otras áreas de acción relevantes para el empleo.

Por otro lado, la importancia de la evaluación como instrumento de mejora de la acción de las políticas públicas en orden a favorecer la toma de decisiones y proponer eventuales correcciones, queda patente en el artículo 76, que prevé la realización periódica de una evaluación de resultados, de calidad y de impacto de las estructuras de gestión de las políticas públicas de empleo. Se encomienda tan relevante función al órgano de evaluación, investigación e innovación de políticas de empleo e inclusión, a quien se atribuye este cometido en relación con dos políticas sociales complementarias, como son el empleo y la inclusión.

Por último, el **TÍTULO VII** sigue las directrices del plan de transición y mejora “Lanbide Hobetzen”, el proyecto tractor 3 de la Estrategia Vasca de Empleo 20-30, así como los trabajos para la modernización y reforma integral de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo que se llevaron a cabo la pasada legislatura en torno a su configuración jurídica. Todos ellos abogan por una transformación de la configuración jurídica del Servicio Vasco de Empleo.

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

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

La **Disposición adicional primera** mandata la aprobación en el plazo de un año del Mapa de la Red Vasca de Empleo y de los instrumentos comunes de atención, información y prospección, imprescindibles para garantizar la efectividad de las previsiones de la ley.

Las **Disposiciones adicionales segunda y tercera** se refieren, respectivamente, al inicio de actividades del ente público de derecho privado Lanbide-Servicio Vasco de Empleo y a la extinción del organismo autónomo de carácter administrativo del mismo nombre.

Las **Disposiciones transitorias primera y segunda** regulan, respectivamente, el régimen transitorio del Catálogo Vasco de Especialidades Formativas de la Administración laboral en la parte vinculada a los certificados de profesionalidad, y la creación del Fondo de Cooperación para el Empleo y Desarrollo Local.

La **Disposición final primera** modifica la Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión para dar cabida a la evaluación de las políticas de empleo y la atribución de tal función, además de las que le corresponden en materia de inclusión, al órgano de evaluación, investigación e innovación de políticas de empleo e inclusión.

La **Disposición derogatoria** deroga de manera específica la Ley 3/2011, de 13 de octubre, sobre Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

Las **Disposiciones finales segunda y tercera** se refieren, respectivamente, al desarrollo reglamentario, a la deslegalización de determinadas materias de carácter eminentemente coyuntural o que se hallan condicionadas por la evolución del mercado, por las necesidades de la población activa y de las empresas.

Por último, la **Disposición final** cuarta se refiere a la entrada en vigor de la ley.

## **6. CONSULTAS Y PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL ANTEPROYECTO**

Al tratarse de un anteproyecto con rango de Ley de la Comunidad Autónoma de Euskadi, su elaboración se rige por lo establecido en la Ley 8/ 2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

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

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

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

- Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi. Con entrada por Registro nº 99219, en el Departamento de Trabajo y Empleo, el 11/02/2022, solicitando se recabe informe preceptivo en la fase de instrucción del procedimiento de elaboración del anteproyecto, en virtud del art.165.2b) de la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi. Con salida por Registro el 14/02/2022, se da contestación al mismo asegurando la inclusión de la solicitud de dicho informe en el momento pertinente.
- KONFEKOOP. Por Registro electrónico general se da entrada el 10 de febrero de 2022, solicitando, en relación con la orden de inicio del procedimiento que nos ocupa., se incluya a Konfekoop dentro de las asociaciones y confederaciones empresariales más representativas de la CAPV. El día 17 de febrero de 2022 se emite respuesta, por la misma vía, por parte de la Dirección de Empleo e Inclusión, indicando que no se pone en cuestión la representatividad



que ostentan y se les recuerda que, como se indica en la citada orden, podrán presentar cuantas alegaciones al anteproyecto consideren pertinentes en el trámite de audiencia, cuando este tenga lugar.

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

Atendiendo a dicha Orden de Inicio, se ha redactado la disposición de carácter general y se da paso a la aprobación previa, a la que se adjuntan los siguientes documentos:

- Memoria justificativa del proyecto
- Memoria económica
- Informe de impacto en función del género
- Informe de impacto en la empresa
- Informe de impacto en la infancia y adolescencia y en la familia
- Informe de impacto en la juventud

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

Una vez evacuados los trámites precedentes, se procederá a la ejecución del resto de trámites, a solicitar todas las consultas pertinentes, así como todos los informes y dictámenes preceptivos:

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Dirección de Servicios del Departamento.
- Trámite de audiencia e información pública.
- Participación y consulta a otros departamentos.
- Participación y consulta a otras administraciones.
- Informe de Emakunde.
- Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales.
- Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas.
- Informe de la Dirección de Función Pública.
- Informe de la Mesa de Diálogo Civil.
- Informe de la Junta asesora de Contratación Pública.
- Informe de la Dirección de Patrimonio y Contratación.
- Informe de la Mesa de Dialogo Social.
- Informe de la Agencia Vasca de Protección de Datos.
- Informe del Consejo Vasco para la Inclusión Social.
- Informe al Consejo de Relaciones Laborales.
- Informe de la Comisión de Gobiernos Locales.
- Dictamen del Consejo Económico y Social Vasco.

Se solicitarán entonces los siguientes informes y dictámenes:

- Informe preceptivo de control económico-normativo de la Oficina de Control Económico
- Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

Efectuados los trámites anteriores y recibidos los informes, dictámenes y aportaciones se continuará la tramitación hasta su aprobación definitiva.

Mención aparte precisa el diálogo permanente mantenido en el seno de la Mesa de Diálogo Social, mantenido desde la fase preliminar de elaboración del Anteproyecto, tomando como base el acuerdo adoptado con fecha de 10 de octubre de 2019 y que se ha ido desarrollando de manera periódica con los distintos agentes representados en la MDS.

## **7. ANEXOS DOCUMENTALES:**

Se adjuntan a esta memoria 4 anexos que ilustran los trabajos preliminares para la fundamentación del anteproyecto de Ley Vasca de Empleo.

Anexo 1: Documento de Bases.

Anexo 2: Estudio preliminar de Acompañamiento a la Ley de Empleo.

Anexo 3: El Derecho Subjetivo en la políticas activas de empleo.

Anexo 4: Personificación jurídica de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo como ente público de derecho privado.

Vitoria-Gasteiz, a 13 de junio de 2022

Alfonso Gurpegui Ruiz  
**Viceconsejero de Empleo e Inclusión**

Francisco Pedraza Moreno  
**Director de Empleo e Inclusión**