



GOBERNANTZA, ADMINISTRAZIO
DIGITAL ETA AUTOGOBERNU SAILA
Araubide Juridikoaren
Saiburuordetza
Lege Garapen eta Arau
Kontrolerako Zuzendaritza

DEPARTAMENTO DE GOBERNANZA
ADMINISTRACIÓN DIGITAL Y
AUTOGOBIERNO
Viceconsejería de Régimen Jurídico
Dirección de Desarrollo Legislativo y
Control Normativo

INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE ORDEN DEL VICEPRESIDENTE SEGUNDO DEL GOBIERNO Y CONSEJERO DE ECONOMÍA, TRABAJO Y EMPLEO, POR LA QUE SE PROCEDE A LA CREACIÓN DEL CONSEJO SOCIAL DEL CENTRO DE ORIENTACIÓN, EMPRENDIMIENTO E INNOVACIÓN PARA EL EMPLEO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO.

100/2025 IL – DDLCN
DNCG_ORD_1892/25_03

I. PREVIO.

1. La Dirección de Servicios del Departamento de Economía, Trabajo y Empleo solicita, vía TRAMITAGUNE, informe de legalidad a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, en relación con el proyecto de Decreto de referencia.
2. El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 5 de la *Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco*, y en el apartado d) del artículo 11.2 del *Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco*. En relación, ambos, con el artículo 7.1.i) 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*, y con el artículo 15.1 a) del *Decreto 317/2024, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública, Administración Digital y Autogobierno*.
3. En conexión con lo anterior, el artículo 14.1.c) del *Decreto 317/2024, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno*, es habilitador de la competencia para la emisión del presente informe, ya que dicho artículo asigna a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo el control interno de legalidad de, entre otros, los proyectos de disposiciones reglamentarias de contenido normativo que no estén reservados a la Comisión Jurídica de Euskadi.
4. El proyecto de Orden del Vicepresidente Segundo del Gobierno y Consejero de Economía, Trabajo y Empleo, por la que se procede a la creación del Consejo Social del Centro de Orientación, Emprendimiento e Innovación



para el Empleo de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se da en cumplimiento de lo previsto en el **apartado seis** de la *Resolución de*

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tel. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03

12 de mayo de 2022, de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se califica el Centro de Orientación, Emprendimiento e Innovación para el Empleo de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOE nº 181, de 29 de julio)

5. En general, tal y como se preveía en la Orden de inicio, el proyecto se ajusta, en lo relativo a su elaboración, a lo previsto en la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE ORDEN Y DE SU MEMORIA. A.-

El Proyecto de Orden.

6. El proyecto de Orden del vicepresidente Segundo del Gobierno y Consejero de Economía, Trabajo y Empleo, por la que se procede a la creación del Consejo Social del Centro de Orientación, Emprendimiento e Innovación para el Empleo de la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante y de forma abreviada, COE), que constituye el objeto del expediente remitido a esta Dirección, consta de un preámbulo, 10 artículos y dos disposiciones finales.
7. Esta disposición responde a la integración del centro COE en la Red de Centros Públicos de Orientación, Emprendimiento e Innovación para el Empleo, alineándose así con lo dispuesto por la LXXIX Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales y la Resolución de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal de 12 de mayo de 2022, tal y como se recoge en su preámbulo.
8. El articulado desarrolla los aspectos fundamentales para la constitución y regulación del Consejo Social, que se constituye como un órgano tripartito y paritario —incluyendo a la Administración, así como a organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito del País Vasco— y está adscrito a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo. Su finalidad fundamental es facilitar la planificación y participación social en las actividades del citado centro, conectando el centro con los ámbitos sociales, profesionales, tecnológicos y empresariales (artículo 2).
9. La sede del Consejo Social se establece en la calle Elvira Zulueta, 4, en Vitoria-Gasteiz, aunque se prevé la posibilidad de que, en circunstancias especiales, pueda constituirse válidamente en otro lugar (artículo 3). Entre sus funciones principales, el Consejo Social podrá proponer directrices y actuaciones en los programas anuales de trabajo del COE País Vasco; conocer y participar en la elaboración y seguimiento de dichos programas; estimular especialmente la relación con los sectores productivos locales, apoyar proyectos de innovación y evaluación y promover la transferencia y difusión de resultados. Igualmente, el Consejo colaborará en la creación de

vínculos con empresas e instituciones, y tiene la competencia para aprobar un reglamento de organización y funcionamiento propio, además

de asumir cualquier otra función inherente a la planificación y participación social en la actividad del centro (artículo 4).

En este apartado, se echa de menos una referencia, aunque sea sucinta, a la memoria de gestión anual y rendición de cuentas establecida en el apartado 5 del artículo 18 de la [Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco](#). Ciertamente es que por cuanto estamos ante un acto administrativo de creación de un órgano administrativo, por una función relevante en materia de gobernanza, cuando menos debiera hacer una mera referencia, todo más cuando en la Disposición Final Primera, que regula la supletoriedad, ni tan siquiera se menciona a la antes citada Ley del Sector Público Vasco.

10. En cuanto a la composición, el Consejo Social estará formado, por parte de la Administración, por la persona titular de la Viceconsejería competente en empleo e inclusión, la Dirección General de Lanbide y la dirección competente en materia de empleo dentro de Lanbide. A estos se suman tres vocales en representación de las organizaciones sindicales más representativas y otros tres vocales en representación de las organizaciones empresariales más representativas, participantes en el Consejo de Administración de Lanbide. Se prevé una composición adaptable en función de cambios en el número de organizaciones sindicales representadas, para garantizar la paridad entre las tres partes. La presidencia corresponderá a la persona titular de la Dirección General de Lanbide, y la secretaría a la persona responsable del COE País Vasco, quien asistirá con voz, pero sin voto. Se garantiza, además, la presencia equilibrada de mujeres y hombres, con adecuada capacitación (artículo 5).
11. Las funciones de la presidencia incluyen la representación del Consejo, la convocatoria y fijación del orden del día, la presidencia y moderación de sesiones, el visado de actas y certificaciones, la decisión en caso de empate y el seguimiento del cumplimiento de los acuerdos adoptados (artículo 6).
12. Por otro lado, la secretaría tendrá funciones como asistir a las sesiones, gestionar las convocatorias y comunicaciones, preparar sesiones y actas, custodiar documentos y expedir certificaciones, así como desarrollar las tareas que se le encomienden (artículo 7).
13. El régimen de nombramiento establece que los miembros del Consejo Social, a excepción de aquellos designados por su cargo, serán nombrados por el consejero o consejera competente en materia de empleo, a propuesta de las propias organizaciones sindicales y empresariales. Existe un plazo de un mes para realizar la designación, desde la publicación de la orden en el Boletín Oficial del País Vasco, y se prevé el nombramiento de suplentes por cada parte (artículo 8).

14. En cuanto al mandato de los miembros, éste será de tres años, pudiendo renovar su designación. Los miembros continuarán en funciones hasta que sea nombrado su sucesor/a. El mandato puede finalizar antes de tiempo por cese en el cargo, propuesta de la entidad que realizó la designación, terminación del mandato, renuncia, fallecimiento o causa de enfermedad que impida la actividad. En caso de cese, se procederá a una nueva designación para el tiempo restante (artículo 9).
15. Respecto al régimen de funcionamiento, el Consejo podrá reunirse de forma presencial o a distancia, por medios electrónicos que garanticen la identidad de los asistentes y la interactividad en tiempo real. Se prevén, como mínimo, dos sesiones ordinarias al año, y la posibilidad de sesiones extraordinarias convocadas por la presidencia o a solicitud de al menos cuatro miembros. Las convocatorias han de efectuarse con siete días de antelación (dos en el caso de sesiones extraordinarias) y contener el orden del día y documentación relevante, siendo válidas las reuniones cuando asistan más de la mitad de los miembros en primera convocatoria, o un tercio en segunda. Los acuerdos se adoptarán por mayoría simple, correspondiendo el voto dirimente a la presidencia en caso de empate. Para tratar asuntos no previstos en el orden del día se exige unanimidad de los miembros presentes y declaración expresa de urgencia. Se faculta a la presidencia para invitar, con voz, pero sin voto, a expertos/as o personal del centro en función de los temas tratados (artículo 10). Las actas de las reuniones deberán reflejar asistentes, lugar, deliberaciones, votaciones y acuerdos, y serán firmadas electrónicamente por secretaría con visto bueno de la presidencia.
16. La disposición final primera establece que, en todo lo no previsto en la presente Orden y en las normas internas que apruebe el Consejo Social, será de aplicación la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en materia de órganos colegiados, algo de obligada referencia dado el carácter básico de estos artículos.
17. La disposición final segunda dispone la entrada en vigor de la orden al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

B.- La memoria de análisis de impacto normativo.

18. La memoria del análisis de impacto normativo, realizada al amparo de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, que se inicia con un resumen ejecutivo, justifica la oportunidad de la norma proyectada en términos análogos al preámbulo, aunque más amplios.
19. En concreto señala la memoria que el proyecto de Orden, tras citar un sucinto marco jurídico competencial de la Comunidad Autónoma de Euskadi, con cita a los artículos 10.25 y 12.2 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco y la Ley del Parlamento Vasco 15/2023, de 21 de diciembre, de Empleo, tiene su origen remoto en el instrumento temporal Next

Generation EU, y de su elemento central, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). Éste se encuentra incluido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia como proyecto componente 23 “Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo”, el cual, en la Inversión 5 “Gobernanza e impulso a las políticas de apoyo a la activación para el empleo”, pretende la constitución y puesta en marcha de las actividades de una Red de Centros de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación para el Empleo.

20. La Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, en la reunión LXXIX, celebrada el 28 de abril de 2021, aprobó el Protocolo para la creación de los centros de orientación, emprendimiento, acompañamiento e innovación para el empleo, estableciendo la existencia en cada uno de ellos de un consejo social, siendo este el órgano de planificación y participación social y que sería presidido por la Administración titular de los mismos.
21. Este marco ya tenía amparo en la antigua Ley de Empleo de Estado, y fue desarrollado por el Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo. Establece los programas comunes de políticas de activación para el empleo, lo que debe permitir reforzar los mecanismos preventivos frente al desempleo, mejorar la empleabilidad de los trabajadores y trabajadoras y favorecer la transición al empleo, así como impulsar el fomento de la cultura emprendedora y el espíritu empresarial y la mejora en la atención y acompañamiento a las personas emprendedoras en la puesta en marcha de su iniciativa empresarial.
22. Este papel vertebral en la gestión de las políticas activas de empleo de los *Centro de Orientación, Emprendimiento e Innovación para el Empleo*, se ha potenciado con la entrada en vigor de la nueva [Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo](#), cuyo artículo 8.5 determina que los mismos constituyen el soporte especializado del Sistema Nacional de Empleo dirigido a reforzar la dinamización y planificación en materia de orientación, emprendimiento e innovación para el empleo, considerándoles espacios de innovación y experimentación para el fortalecimiento e integración de la igualdad de oportunidades en el diseño, desarrollo y evolución de las políticas activas de empleo. Así mismo, entre las competencias que el artículo 22 asigna a la Agencia Española de Empleo, en su apartado m), determina que la misma se encargará de la coordinación los Centros de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación para el Empleo y fomentar la colaboración entre ellos. Por último, su Disposición final sexta modifica el artículo 88 (“Orientación, emprendimiento, acompañamiento e innovación para el empleo”) del Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo, que en su apartado 2 señala que los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas podrán poner en marcha y funcionamiento un Centro de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación para el Empleo. El citado apartado establece

los trámites y requisitos necesarios para esa puesta en marcha y su funcionamiento.

23. Dentro de este marco, se formalizó la propuesta por la Comunidad Autónoma del País Vasco y se ha constatado que se cumplen los requisitos básicos de medios e infraestructura recogidos en el Protocolo para la creación de los Centros de Orientación, Emprendimiento e Innovación para el Empleo. Este Protocolo fue aprobado por la LXXIX Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales y en reunión extraordinaria del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, celebrada en Madrid el día 28 de abril de 2021, apartado III, y según lo establecido en la letra b) del apartado 2 del artículo 88 del Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo.
24. Como conclusión de este procedimiento, por la Resolución de 15 de mayo de 2022 de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, se ha diseñado un Centro de Orientación, Emprendimiento e Innovación para el Empleo de la Comunidad Autónoma del País Vasco, cuya titularidad corresponde a LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo, y cuyo apartado Seis dispone que: *«El COE contará con un Consejo Social, como órgano de planificación y participación social y será presidido por la administración pública titular del mismo. El nombramiento de la Dirección del COE corresponderá a la administración pública titular del mismo.»*
25. La memoria de impacto normativo realiza, también, un análisis del contenido del Proyecto de Orden desde una perspectiva jurídica *«con referencia al derecho comparado y al de la Unión Europea, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma»*. En ese análisis, tras una descripción del contenido del Proyecto de Orden, y que en síntesis refiere lo antes expuesto, concluye como una de *«las novedades [es realidad, es sólo una] a recalcar es la posibilidad de que el Consejo Social pueda reunirse a distancia por medios electrónicos. En este supuesto, se tendría que estar a lo establecido en la normativa del Gobierno vasco referente a este tema...»*. Todo ello, para proseguir Proyecto de norma con una declaración de que el «no modifica ni deroga ninguna norma existente», algo natural, toda vez que estamos ante un acto administrativo de autoorganización de creación de funciones, y no de atribución o ampliación de funciones a otros consejos consultivos ya creados en la Administración General de la CAPV en el ámbito del Empleo y LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo. Nos encontramos ante el eterno dilema de simplificación vs especialización de los órganos de la administración.
26. En este mismo marco, la memoria analiza la adecuación del proyecto de orden de distribución de competencias Unión Europea, Estado y Comunidad Autónoma del País Vasco que se refleja en la orden, poniendo especial énfasis en la competencias atribuidas al Departamento de Economía, trabajo y Empleo, y por ende, a LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo, para promover el Proyecto de Orden. Algo que, tal y como manifiesta la memoria,

es conforme a lo acordado por la LXXIX Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, celebrada el 28 de abril de 2021 en lo que respecta al Protocolo de creación de los centros de orientación, emprendimiento, acompañamiento e innovación para el empleo, incluido los Consejos Sociales, configurados en la vigente [Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo](#), artículo 18 de la [Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco](#), el artículo 7 del [Decreto 18/2024, de 23 de junio, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos](#), y Decreto 323/2024, de 5 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Economía, Trabajo y Empleo.

27. La memoria del impacto remite a otras memorias y/o informes en temas como el impacto económico y presupuestario y del uso del euskera.
28. El resto de extremos de impacto (genero, juventud e infancia, accesibilidad a instrumentos técnicos, etc.) no son considerados, toda vez que es proyecto de Orden es un acto administrativo de carácter organizativo.

III. CONTENIDO DEL EXPEDIENTE.

29. Tal y como se refiere en la Memoria sucinta sobre el proyecto de orden por la que se crea el Consejo Social del Centro de Orientación, Emprendimiento e Innovación para el Empleo de la Comunidad Autónoma del País Vasco, remitida por el Departamento de Economía, Trabajo y Empleo, además de dicha Memoria se ha aportado al expediente:

- 1) Orden del Vicelehendakari Segundo y Consejero de Economía, Trabajo y Empleo inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de orden por la que se crea el Consejo Social del Centro de Orientación, Emprendimiento e Innovación para el Empleo de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de fecha de 28 de febrero de 2025,
- 2) Memoria de análisis de impacto normativo y la memoria económica y explicativa a efectos de control económico-normativo, de 7 de marzo de 2025.
- 3) Orden de 14 de marzo de 2025 el Vicelehendakari Segundo y Consejero de Economía, Trabajo y Empleo, de aprobación previa del proyecto de orden.
- 4) Informe jurídico del Departamento de Economía, Trabajo y Empleo, de fecha 24 de marzo de 2025.
- 5) Ha habido **trámite de audiencia y de información pública**, por un mes, para que las entidades que lo deseen pudieran presentar alegaciones al proyecto de Orden. El trámite de información pública se realizó mediante anuncio en el tablón electrónico de anuncios, con

un plazo de presentación de alegaciones del 25 de marzo al 25 de abril, En dicho periodo no se recibió ninguna alegación.

- 6) Informe de normalización lingüística, de 3 de abril de 2025.
- 7) Informe de la Dirección de Gobierno Abierto y Buen Gobierno, 9 de mayo de 2025.
- 8) Informe del Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo, de 23 de julio de 2025.

IV. INFORME DE LEGALIDAD.

30. Por lo que respecta a las consideraciones judaicas y fundamentación objetiva del proyecto de Orden sometido a informe de legalidad, así como la observancia de técnica normativa y tramitación, en aras de la brevedad, nos remitimos al contenido del Informe jurídico del Departamento de Economía, Trabajo y Empleo, de fecha 24 de marzo de 2025, al cual nos adherimos en sus elementos esenciales.
31. Centrándonos más en el contenido del proyecto de orden y **en las observaciones no aceptadas**, formuladas tanto por la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas como por la Dirección de Gobierno Abierto y Buen Gobierno, hemos de señalar que doctrina largamente acepta que la potestad de autoorganización es un acto dispositivo administrativo, más que una disposición general, con la siempre singular excepción que norma alguna disponga lo contrario.
32. Ciertamente es, que la autoorganización de los departamentos del Gobierno Vasco es competencia de las Consejera y Consejero, tal y como ha configurado en el artículo 26 de la [Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno](#) y que los actos de estos adoptaran la forma de Orden (artículo 61 de la citada Ley de Gobierno).
33. Pero también es cierto que nuestro ordenamiento jurídico ha determinado que la creación de órganos colegiados representativos de intereses sociales es una disposición general, sin ir mas lejos, en el artículo 11.2.d) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que determina la competencia para emitir este informe de legalidad.
34. Y también es cierto lo que alega el Departamento para no aceptar el rango de Decreto de este proyecto de norma, sugerido al amparo del apartado 6 del artículo 18 de la Ley 3/2022, de 12 mayo, del Sector Público Vasco, pues en la composición de dicho consejo no concurren *«representantes de varios departamentos de la Administración general o de entes pertenecientes al sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi»*, sino agentes sociales, además de la administración beneficiaria de la participación consultiva.

35. En este mismo orden de cosas, se ha de señalar que son relevantes las observaciones tanto de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas como por la Dirección de Gobierno Abierto y Buen Gobierno, y a futuro deberán ser tenidas en cuenta, y por supuesto cumplidas, pues suponen obligaciones: unas por imperativo legal y otras, aun de carácter reglamentario, por haber sido así dictadas por Órganos competentes de Gobierno (Decreto y Acuerdo).

36. Pero no es menos cierto que el proyecto de Orden se limita a **determinar las funciones** del Consejo a ser creado, **no su funcionamiento** ni su labor de impulso sobre la igualdad de mujeres y hombre, u otras de ese mismo orden, y sobre todo se impulso del uso del euskera.

El algo atávico el tratar de recoger, en un único texto, sea cual sea el rango normativo, todos y cada uno de los deberes y derechos que se establecen en todo el ordenamiento jurídico, obviando lo esencial de la finalidad específica y a ser posible, exclusiva, de esa norma, es decir la especificidad que hace necesaria su promulgación.

Es por ello que la no reiteración en otras normas de tales mandatos imperativos de rango superior o de preferencia en su aplicación, no ofrecen mayores garantías de cumplimiento que su inclusión en el presente proyecto de orden, pues estos imperativos categóricos ya este promulgado en su respectivas leyes y reglamentos y son de obligado cumplimiento.

Será en su reglamento de organización y funcionamiento donde esos extremos deberán ser reflejados, lo que resulta ser una de las funciones previstas para el consejo a ser creado por el proyecto de orden (previsto en el artículo 4.e).

37. A modo de conclusión, aunque de forma directa no expone confrontación alguna, el proyecto de Orden, al someterse a la normativa general reguladora del uso y normalización del euskera y el respeto a al principio igualdad universal, incluido el de género, resultan conforme a Derecho.

38. Por todo lo anteriormente expuesto, y centrándonos exclusivamente en materia objeto de este informe de legalidad, es decir, autoorganización, participación consultiva social y empleo, el proyecto de orden sometido a informe de legalidad incluye el contenido mínimo especificado en el apartado 3 del artículo 18 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, y en los artículos 16 a 18 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del sector Público, a la sazón legislación básica.

V. CONCLUSIÓN.

Expuesto lo anterior, y en atención a la consideración de haber requerido un parecer jurídico, hemos de manifestar que no se aprecia tacha que oponer al documento presentado a informe de legalidad.

Este informe se somete a cualquier otro que se pueda emitir fundado en Derecho.

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