

**INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO EN RELACIÓN CON EL ANTEPROYECTO DE LEY
VASCA DE EMPLEO**

El texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (DLCEC) aprobado mediante Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico-Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el artículo 4 a) del Decreto 69/2021, de 23 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Economía y Hacienda, se emite el siguiente,

INFORME**I. CONSIDERACIONES GENERALES****1. El presente informe versa sobre el Anteproyecto de Ley Vasca de Empleo (ALVE, en lo sucesivo) que tiene por objeto regular:**

- La definición de los derechos y obligaciones de las personas para la mejora de su empleabilidad.
- La definición de los principios de actuación de los poderes públicos en materia de políticas de empleo.
- La creación de la Red Vasca de Empleo.
- La ordenación y gestión de su cartera de servicios y de los programas complementarios para la mejora de la empleabilidad.

Asimismo, tiene por objeto:

- La determinación de las competencias en materia de empleo.
- La determinación del modelo de gobernanza, de la planificación, participación y financiación de las políticas públicas de empleo.
- La regulación de LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo

A tal fin, se ha incoado el oportuno expediente, siguiéndose en su tramitación lo establecido en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de



Carácter General¹, y se ha puesto a disposición de esta Oficina a través de la vía telemática para la sustanciación del trámite de control económico-normativo.

2. El anteproyecto en virtud de sus contenidos refleja su directa conexión con la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, 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. Todas ellas, no siendo las únicas pero sí las más relevantes por el ámbito material que se aborda en el ALVE, contienen elementos que se entrocán con determinadas previsiones del anteproyecto que nos ocupa, efectuándose llamadas concretas a las citadas leyes en el cuerpo del articulado.

El AVLE, en su parte expositiva, indica que el mismo junto con la LSVGII *“forman parte de un ecosistema común de protección social que lucha decididamente contra la pobreza y la exclusión social en Euskadi, y amortiguan, junto con 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”*.

A este respecto ha de aludirse al impacto que el Título VI de este AVLE referido a Lanbide vaya a tener en la gestión de las ayudas que conforman el sistema de garantía de ingresos e inclusión. Es precisamente ese Título VI en el que se aborda el cambio de personificación jurídica de Lanbide desde su actual configuración como organismo autónomo administrativo a la proyectada como ente público de derecho privado, uno de los aspectos más relevantes de este Informe desde el prisma económico-organizativo.

En relación con lo anterior debe tenerse presente la reciente asunción por parte de la CAE de la gestión de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital que se viene realizando por Lanbide.

3. Examinada la documentación incorporada se considera que la misma se acomoda formalmente a las previsiones del artículo 42 y 43 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y resulta suficiente para que esta Oficina materialice su actuación de control económico normativo, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 del texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (DLCEC) aprobado por Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, significando que el referido control abarca, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos y entidades de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones.

¹ Habida cuenta las fechas de tramitación del ALVE no le es de aplicación la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, cuya entrada en vigor ha sido posterior a buena parte de las actuaciones correspondientes a este anteproyecto

Aun cuando más adelante se aborda en detalle esta cuestión, cabe reseñar que en relación a la eventual incidencia en el ámbito local, tras la emisión del Informe de la Comisión de Gobiernos Locales, el Departamento promotor ha incorporado un documento de "Valoración del Informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi en relación con el ALVE" (de fecha 12/10/2022) cerrándose las intervenciones a este respecto con aspectos de discrepancia reflejados en el "Acta de la sesión de 18/10/2022 de la Comisión Bilateral entre Departamento promotor y Representación de la Comisión de Gobiernos Locales", celebrada a los efectos previstos en el artículo 90 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE).

En este mismo orden de cosas, hemos de mencionar que, habida cuenta las previsiones contenidas en el Título VI relativas a Lanbide, consta en el expediente una solicitud a la Dirección de Relaciones Laborales (de fecha 09/06/2022) del que no se obtuvo resultado inicial y que ha sido reiterada con fecha 14/12/2022 sin que tampoco nos conste, a la fecha de emisión de este Informe su resultado. Entendemos que esa solicitud está dirigida a dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 6.3 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del sector público vasco (LSPV).

Asimismo, destacaremos la inclusión de la preceptiva Memoria económica a efectos de Control Económico-Normativo, el Informe de la Dirección de Presupuestos, el Informe 8/2022 de la Junta Asesora de Contratación Pública y el Informe de Impacto en la Empresa.

En cuanto a la tramitación formal de la iniciativa hemos de advertir que la LSPV ha incorporado elementos adicionales que deberán ser aplicados a este supuesto. En particular hemos de señalar las previsiones del artículo 43 LSPV que a los efectos que ahora interesan establece:

"Artículo 43. Procedimiento general para la constitución de entidades.

3. La creación y constitución de cualquiera de los entes a que se refiere este artículo deben ir precedidas de la elaboración de un plan de actuación inicial que ha de incluir, al menos, los siguientes aspectos:

.../...

f) Previsiones sobre los recursos humanos necesarios para su funcionamiento, con el informe vinculante de la persona titular de la consejería competente en materia de función pública.

.../...

4. El plan de actuación inicial y el estudio económico-financiero mencionados en los apartados anteriores han de contar con el informe preceptivo de la persona titular de la consejería competente en materia de hacienda y presupuestos, que puede solicitar los informes adicionales que considere oportunos".

Por último, hemos de evidenciar que el artículo 43.1 de la LSPV, igualmente, prevé:

"43.1. La constitución de entidades distintas de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi requerirá la aprobación de una ley del Parlamento Vasco o de un decreto del Gobierno Vasco conforme a lo establecido en los artículos siguientes para cada

tipo de entidad, que será en cada caso promovido como de tramitación conjunta entre el departamento de la Administración general al que se prevea su adscripción y el departamento competente en materia de hacienda".

4. A los efectos de mayor relevancia de este Informe acudiremos, en lo fundamental, a los contenidos de la Memoria económica sin perjuicio de la extensa variedad de documentos agregados al expediente, reiterando la trascendencia que a nuestros efectos tiene la previsión de reestructuración de Lanbide-SVE, así como otros contenidos de índole organizativo que se contemplan en el anteproyecto.

En todo caso, procede destacar los rasgos más significativos que van a dar lugar a la incidencia económica de la iniciativa:

- Régimen competencial y funciones asumidas por los ámbitos forales y municipales, en el marco del denominado "Sistema Vasco de Empleo".
 - Reconocimiento como derechos subjetivos de determinadas prestaciones de la cartera de servicios de la RVE (servicios de diagnóstico personal sobre empleabilidad, de elaboración y de un plan integrado y personalizado de empleo) y materialización del conjunto de prestaciones reconocidas.
 - Configuración de la RVE y funciones asociadas, en particular, a los órganos de la Administración de la CAE.
 - Previsiones referidas a las funciones de investigación, innovación y evaluación de las políticas públicas de empleo y de la cartera de servicios de la RVE.
 - Nuevas necesidades y demandas para satisfacer el modelo de prestación de servicios a las personas trabajadoras que demanden los servicios de Lanbide-SVE.
 - Transformación de LANBIDE-SVE de la figura de Organismo Autónomo a la de Ente Público de Derecho Privado. Necesidades derivadas de esta transformación y de la necesidad de disponer de nuevas herramientas derivadas de la pérdida de su condición actual respecto de los soportes comunes que ofrece la Administración General.
5. Hechas las anteriores consideraciones, se aborda a continuación el análisis del ALVE a los efectos que corresponden a esta Oficina de Control Económico, destacando dos aspectos de singular trascendencia sobre los que se procede, en primer lugar, a su análisis particularizado:
 - la propuesta de transformación de LANBIDE-SVE de organismo autónomo a ente público de derecho privado
 - el tratamiento que se hace del reparto competencial entre los niveles institucionales de la CAE y las soluciones financieras que a tal reparto se procuran, en particular el tratamiento del Fondo de Cooperación para el Empleo y Desarrollo Local previsto en la Disposición Transitoria Segunda.

II. PROPUESTA DE TRANSFORMACIÓN DE LANBIDE-SVE DE ORGANISMO AUTÓNOMO A ENTE PÚBLICO DE DERECHO PRIVADO.

1.- En cuanto a la transformación de Lanbide-SVE de OA a EPDP hemos de partir de la trayectoria que el mismo ha llevado en relación a esta misma cuestión. Así, resulta ineludible recordar que, mediante Ley 2/2009, de 23 de diciembre, LANBIDE se constituyó como EPDP, si bien mediante Ley 3/2011 se corrige su calificación a OA, adecuándose a su actual naturaleza jurídica con la que ha venido funcionando desde entonces.

A la propuesta inicial de Lanbide como EPDP esta Oficina ya se pronunció en contra en su informe de 27 de octubre de 2009 al anteproyecto de Ley de presupuestos generales para el ejercicio 2010, entendiendo plenamente vigentes los argumentos ya expuestos entonces, no obstante tener que venir actualizados, al menos, con las oportunas menciones a la todavía reciente Ley 3/2022, de 12 de mayo, del sector público vasco (LSPV) que, a nuestro entender, no ha hecho sino recoger un régimen más restrictivo en cuanto a las fórmulas para proseguir con lo que se ha venido conociendo como “huida del derecho administrativo”.

En relación a los argumentos expuestos en aquel entonces hemos de traer a colación en este momento lo siguiente:

“(…) La voluntad de la ley hacendística no es, por tanto, regular una capacidad de elegir una personificación concreta de entre las que existen en un catálogo predeterminado de tipos jurídicos distintos, para así calificar de una manera u otra el nuevo ente institucional, o de verter derecho público o privado a los quehaceres de una determinada organización (cosa ya impuesta por la normativa sustantiva indisponible para el legislador autonómico que, en materias como la contratación pública o muchas de las reguladas por la ley 56/2003² debe aplicar la entidad de la que se trate) y, subsiguientemente, calificarla a su antojo con una personalidad jurídica u otra.

Bien al contrario, la voluntad es la de que si prima el derecho público en sus quehaceres actuales (o en los inmediatamente identificables como inminentes, no en los futuros toda vez que la ley siempre puede cambiar la calificación cuando cambien las circunstancias que han llevado, contingentemente en el tiempo, a una calificación u otra) estaremos ante una determinación y, en caso contrario, ante otra de entre las posibles.

Dicho más claramente, la cuestión radica en si estamos ante un EPDP o ante un Organismo Autónomo en función del derecho aplicable a sus quehaceres sean éstos funcionales o prestacionales”.

² Ley 56/2003, de empleo, actualmente derogada encontrándose vigente a estos efectos el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo

Resulta, indispensable, contrastar cuál es el marco funcional en el que va a desarrollarse la actividad de la correspondiente entidad. En tal sentido, el ALVE incorpora en el artículo 88 las funciones que le van a ser asignadas a Lanbide-SVE, pudiendo constatarse que más allá de las que ya venía desempeñando, adquieren nueva relevancia las menciones a la empleabilidad y a la cartera de servicios que el propio ALVE establece siempre dentro del ámbito competencial que a la Administración de la CAE corresponden.

El Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, recoge el acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Euskadi de las funciones y servicios en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal. Tal condición pone en evidencia que, el núcleo funcional contingente de cualquier servicio público de empleo, y en especial, el que se contiene en esta normativa, tiene su encaje natural y jurídico como organismo autónomo y, en consecuencia, con sujeción total al derecho público y sus controles.

A nuestro entender, no obstante la voluntad declarada en relación a las necesidades de transformación del servicio de empleo, hemos de poner de relieve que se mantiene un peso cualificado ostensiblemente mayor en relación con las funciones que constituyen un efectivo servicio público vinculado al ejercicio de potestades públicas que las que pudieran suponer por el desempeño de tal servicio de empleo conforme a las pautas que postula el promotor del expediente, que tampoco son incompatibles con la naturaleza de OA vigente.

En apoyo a tal consideración hemos de mencionar las siguientes precisiones:

- El volumen de recursos presupuestarios vinculados a las políticas públicas que efectivamente constituyen el ejercicio de potestades públicas, en particular las prestaciones de garantía de ingresos y demás programas subvencionales referidos al empleo y la formación.
- No se trata tan solo del contraste con la vertiente de gasto sino, también, con la de ingresos derivados de los reintegros que, habida cuenta del carácter de recursos públicos de los fondos que dan lugar a tales reintegros, han de efectuarse bajo el ejercicio de potestades públicas del procedimiento recaudatorio.
- El limitado coste adicional que la Memoria económica prevé para las funciones que no suponen el ejercicio de potestades públicas.

En definitiva, si de alguna manera hemos de sopesar la trascendencia de la actividad vinculada al ejercicio de potestades públicas, acudiendo al volumen de ejecución presupuestaria resulta evidente el peso específico de tales actuaciones. Así, las dotaciones referidas a subvenciones y atenciones sociales representan un 88.3% del presupuesto total previsto para 2023, lo que no incluye los costes de capítulo 2 (gasto corriente) y de capítulo 1 (gastos de personal) que pudieran ser imputables a la gestión de tales políticas subvencionales y de ayuda, incrementando el porcentaje señalado.

Atendiendo a todo lo anterior hemos de reiterar la pregunta básica acerca de la efectiva naturaleza que corresponde a LANBIDE-SVE, concluyendo por nuestra parte que, a la vista de la especial incidencia de la actividad en el marco de las potestades públicas contempladas en el ALVE, el correcto acomodo corresponde a la condición de OA frente a la de EPDP siendo una entidad, no ya que vendrá “fundamentalmente” regida por el derecho público sino que en el desempeño de sus funciones deberá “abrumadoramente” regirse por el mismo, tanto desde el punto de vista cualitativo como desde el cuantitativo.

A este respecto, el PAI en el que se incorporan las fundamentaciones más relevantes referidas a la “retransformación” de LANBIDE-SVE aluden sistemáticamente, como axiomas que han de asumirse sin un mayor respaldo de evidencia, a la ineficacia e ineficiencia de LANBIDE-SVE como OA sin incluir una razonable fundamentación de tal postulado. Más allá de una presunción más o menos extendida acerca de una eventual menor eficiencia de la Administración Pública no cabe acoger tal afirmación reiterada de forma tautológica sin que conste más fundamentación que un DAFO o las solas afirmaciones en tal sentido, añadiendo además que el EPDP deberá adecuar su funcionamiento para la inmensa mayoría de procedimientos a las mismas fórmulas y reglas que el actual OA y que, tales fórmulas y procedimientos, se determinan mayormente como garantías hacia las personas destinatarias respecto de eventuales actuaciones incorrectas por parte del correspondiente poder público, fijándole procedimientos concretos que restringen tales actuaciones al margen del cauce preestablecido.

En cualquier caso y sin asumir esa axiomática declaración de ineficacia e ineficiencia que se predica de la fórmula de OA, hemos de señalar que, aunque, ciertamente, sería plenamente asumible una condición en la que los eventuales corsés y rigideces que pueda suponer la naturaleza administrativa pudieran revisarse, no cabe obviar que la fórmula pública ofrece garantías y ventajas que van más allá del ejercicio con naturalidad por las mismas de las potestades de autotutela. En tal sentido, hemos de valorar los mecanismos de control que fortalecen la idoneidad de los cauces seguidos respetando principios tan elementales como el de igualdad de trato, objetividad, legalidad y seguridad jurídica (tanto para los operadores jurídicos como para la ciudadanía destinataria de la actividad que se desarrolle) así como otros referidos a las ventajas que pueda suponer la gestión por órganos transversales de aspectos tales como la gestión centralizada del personal, la tramitación electrónica, interoperabilidad, seguridad laboral, etc..., que permiten destinar los recursos propios en plenitud a las funciones que tiene asignadas la entidad. La aplicación y sometimiento al procedimiento administrativo no puede contemplarse como una lacra o elemento que genere ineficacias o ineficiencias *per se*. Tal conclusión obvia las ventajas adicionales de eficacia y eficiencia que reporta disponer de un extenso catálogo de procedimientos que hacen esperable la actuación del correspondiente organismo y que acota el ejercicio de facultades discrecionales. En definitiva y aun en ausencia de los parámetros que hayan llevado a concluir la menor eficacia y eficiencia del OA, hemos de reseñar la relevancia que en tal valoración debe darse a las garantías que ofrece el marco jurídico administrativo tanto respecto a la ciudadanía implicada como a los propios gestores de esas políticas públicas.

Sucede que, en este caso, da la sensación que eliminar estos corsés (contabilidad y presupuesto público, control interventor previo, etc.) ha sido el fin en sí mismo para elegir un tipo jurídico u otro sin reparar en lo que a nuestro juicio constituye el referente fundamental para tal opción cual es la naturaleza efectiva de las actuaciones que deberán desarrollarse y en qué ámbito (público o privado) tienen un mejor acomodo.

2.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la todavía reciente Ley 3/2022, de 12 de mayo, los entes públicos de derecho privado se rigen en sus relaciones con terceros y en el desarrollo de su actividad por el derecho privado. Además, los entes públicos de derecho privado disponen de los ingresos propios que obtengan en el desarrollo de su actividad y de los que les sean asignados en los presupuestos generales. Y desarrollan las funciones que tienen atribuidas con autonomía de gestión y empleando criterios de gestión empresarial, lo que no se corresponde con la actuación ordinaria predominante de Lanbide-SVE que desarrolla su actividad, en un porcentaje que alcanza 88.3 % a través de subvenciones y prestaciones, que son una potestad administrativa pública, por cuanto las mismas son técnicas de fomento para lograr alcanzar unos determinados objetivos ligados al ejercicio de una competencia, por lo que constituyen una manifestación del poder público administrativo. No es la actividad subvencional el único parámetro para constatar tal predominancia del carácter público de la actividad desarrollada por LANBIDE-SVE por cuanto la actividad de contratación conforme a la vigente LCSP deberá adoptar, en todo caso, el esquema de contratación pública que en este caso se vería afectada por la ausencia de capacidad de autotutela que ostente el EPDP frente a los actos administrativos que puede dictar el OA.

En este sentido, en el procedimiento de tramitación del proyecto de Ley debe acreditarse, necesariamente, según exige el artículo 43.2 de la referida Ley 3/2022, la idoneidad de la forma de personificación jurídica elegida de entre la tipología establecida en esta ley, a la luz de las funciones o actividad que vaya a desarrollar la nueva entidad y de conformidad con los criterios establecidos en esta ley para cada una de ellas, lo que a nuestro juicio y a la vista de todo lo señalado no queda debidamente acreditado pues efectivamente las funciones que desarrolla y va a desarrollar el nuevo ente son las mismas que venía desarrollando como organismo autónomo, funciones públicas sujetas en un alto grado al derecho administrativo, lo que resulta del todo inadecuado a su caracterización como EPDP.

3.- En apoyo a lo que venimos apuntando hemos de referirnos a los requerimientos surgidos en la LSPV en torno al cumplimiento de los principios aplicables a la creación y transformación del sector público vasco. Estos principios que constituyen una novedad legal, no así en la práctica jurídica por cuanto ya venía aludiéndose en tales términos en cuanto a las medidas organizativas referidas a tales entidades del sector público, recogen en el artículo 6 de la LSPV son:

a) De prevalencia de la unidad de la personalidad jurídica de la Administración, conforme al cual la constitución de entidades con personalidad jurídica propia sólo procederá cuando el interés general a satisfacer o el servicio a prestar no pueda lograrse desde los órganos y

servicios administrativos de la Administración general, caso en el que la norma de creación de la entidad deberá fundamentar las razones de tal imposibilidad.

b) De subsidiariedad, por el que la constitución de entidades optará preferentemente por organismos autónomos; en segundo lugar, por entes públicos de derecho privado, y solo en última instancia, por entidades de forma privada. Las normas de creación de tales organismos, entes y entidades deberán justificar debidamente las razones de dicha opción.

c) De instrumentalidad respecto de los fines y objetivos que tengan específicamente asignados.

En particular procede detenerse en el específico principio de subsidiariedad, según el cual la constitución de entidades optará preferentemente por organismos autónomos y, en segundo lugar, por entes públicos de derecho privado. Hemos de insistir en la ausencia de una motivación suficientemente fundamentada en cuanto a las razones de reconfigurarlo como EPDP, extremo que debiera ofrecer una justificación incuestionable después del vaivén y la corrección inicial de EPDP a OA que ya ha sufrido LANBIDE-SVE y la comparativa respecto al resto de servicios públicos de empleo de otras Comunidades Autónomas, teniendo bien presente que la LSPV consolida la fórmula de OA como entidad preferente frente al EPDP. Hemos de señalar, asimismo, cómo no cabe argüir la imposibilidad de lograr los objetivos con la actual figura jurídica, no obstante los argumentos no contrastados de falta de eficacia y eficiencia.

El principio de instrumentalidad que aboga por que las entidades de nueva constitución adopten la forma jurídica que resulte más adecuada a la actividad y funciones que justifiquen su existencia conforme a los principios regulados para cada una de ellas en esta ley, entendemos que, igualmente, no se respeta.

4.- Asimismo, la transformación propuesta afectaría a los postulados del artículo 53 de la mencionada LSPV que dispone que *"El Gobierno mantendrá la adecuación de la organización y estructura del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi a las finalidades públicas que tienen encomendadas sus entidades, procediendo a la reestructuración organizativa del mismo, cuando así lo requieran el mantenimiento de los principios establecidos en esta ley y el resultado de las evaluaciones de eficacia, de eficiencia y de conjunto previstas en esta ley"*.

Tal y como hemos concluido en el punto anterior entendemos que los principios no lo requieren, al contrario, se alinean con su mantenimiento, añadiendo en este apartado que tampoco consta una efectiva evaluación de eficacia y eficiencia del organismo autónomo actual que justifique debidamente la reestructuración propuesta, limitándonos al axioma anteriormente señalado acerca de una pretendida búsqueda de mayor eficacia y eficiencia que, sin embargo, no viene respaldada más que por la reiteración de tal premisa.

5.- En materia de control económico organizativo y, en consecuencia, para los intereses y la integridad de los derechos de la hacienda pública y los generales a los que sirve la Administración,

los OAAA se sujetan plenamente a todos los controles contables e interventores previstos, incluido el control económico-fiscal, precisamente el que actúa en el momento inmediatamente anterior al reconocimiento del derecho económico a favor del beneficiario, esto es, a la salida de fondos públicos, con el fin de garantizar que la tramitación del expediente se ajusta a la legalidad aplicable en cada caso (art. 25 Decreto 464/1995, de 31 de octubre). Tal intervención no puede considerarse como una pérdida de eficacia y eficiencia en cuanto garantiza la correcta adecuación de los recursos públicos a los objetivos para los que han sido incluidos en los correspondientes Presupuestos Generales. La intervención de un órgano cualificado cuyo fin, precisamente, es comprobar la idoneidad del gasto proyectado a las normas legales y procedimentales, tanto en la conformación de la voluntad administrativa como del destino y reparto de las cantidades, no puede calificarse de ineficiente o ineficaz. A mayor abundamiento de esta cuestión cabe añadir que si bien la normativa de control económico y contabilidad vigente en esta Administración se remonta a fechas en las que entidades de la naturaleza de los EPDP u otras sujetas al derecho privado no desempeñaban funciones públicas, debiera valorarse el sometimiento al control económico-fiscal, no por razón de la tipología del sujeto que verifique el correspondiente gasto, sino por la tipología de la propia actuación entendiendo que todo el gasto correspondiente al ejercicio de potestades públicas debiera quedar sujeto a dicho control (al igual que ya se hace respecto al control económico normativo de los programas subvencionales en su totalidad). Así, entre tales gastos sometidos, por su tipología, a control económico-fiscal debieran encuadrarse las propuestas de resolución de tales programas subvencionales, la adjudicación de todo tipo de contratos actualmente sujetos al mismo o la gestión y gasto vinculados a Fondos europeos. Este último apartado no resulta extraño por cuanto ya LANBIDE-SVE, en su actual configuración como OA como en la que pudiera resultar como EPDP, tiene que someter a fiscalización previa las prestaciones que concede en relación al IMV.

En cualquier caso, al tratarse el régimen de control económico de una materia propia de hacienda, corresponde al Departamento de Economía y Hacienda la propuesta de su regulación a incluir en el anteproyecto de ley. El régimen de control, independientemente de la forma jurídica que adopte LANBIDE-SVE, deberá ser aquel que mejor se ajuste a garantizar el cumplimiento de la normativa aplicable a la actividad del organismo y su adecuada gestión económico-financiera.

6.- En concordancia con el informe de la Dirección de Función Pública, procede señalar, asimismo, en réplica a la argumentación del departamento promotor a favor de la flexibilidad en materia de normativa aplicable al personal laboral, que las actuaciones que materializan potestades públicas han de llevarse a cabo, obligatoriamente, por funcionarios. Efectivamente, el artículo 9 del Estatuto Vasco del Empleado Público dispone que *"en todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas ...corresponde exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la Ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca"*.

A este respecto hemos de indicar que la plantilla presupuestaria actual de LANBIDE-SVE contempla para 2023 un total de 1078 puestos de funcionario en la plantilla de este OA.

No puede, pues, obviarse la necesidad de que los EPDP cuenten con personal funcionario para el desempeño de tales funciones inherentes a la actividad subvencional y contractual, pues la detracción de potestades públicas a funcionarios para su atribución a personal laboral puede suponer una quiebra de la garantía de objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de tales funciones, y consecuencias jurídicas como el riesgo de anulación por los jueces del programa de ayudas o del contrato administrativo, por vulneración de las normas antes transcritas. Así, habida cuenta de la naturaleza de la actividad mayoritaria de LANBIDE-SVE en relación con la actividad subvencional y de prestación de ayudas económicas, hemos de reiterar la necesidad de que vengan gestionadas por funcionarios públicos hasta el punto de que no dejaría de evidenciarse la paradoja de contar con un EPDP cuya plantilla mayormente debiera estar constituida por funcionarios públicos, extremo que tan solo puede responder a una inadecuada personificación jurídica de la entidad instrumental que, tal y como desde el principio de este apartado se ha señalado, deberá ser la que se acomode a la actividad que la misma desarrolle.

7.- Haciendo una última llamada a que la calificación de EPDP no se corresponde con la naturaleza real que le corresponde por las funciones que debe desempeñar, procede poner de manifiesto, por razones de seguridad jurídica y a favor de los derechos de la hacienda pública, que en relación a los EPDP nos encontramos con la ausencia de un marco jurídico claro que prevea y articule para estos ámbitos las necesarias y obligadas funciones públicas de control, destino y recuperación de los "recursos públicos" implicados en la actividad subvencional (la vía de apremio debe articularse a través de convenios con el Departamento de Economía y Hacienda, imposición de sanciones que pueden dar lugar a la pérdida durante un plazo de la posibilidad de obtener subvenciones, de contratar con la Administración...), lo que ocasiona que terceros destinatarios de esos recursos públicos estén sometidos a regímenes jurídicos diferentes (por razón del sujeto otorgante, según sea el Departamento o el ente), lesionándose el principio de igualdad y objetividad, o un eventual menor control de los fondos públicos cuando es un EPDP el que concede la ayuda, en vez de un órgano administrativo en sentido estricto, ya sea de la Administración General o de un organismo autónomo.

8.- Finalmente, en cuanto a las previsiones que hace la Memoria económica en relación a la transformación de LANBIDE-SVE mediante el Título VI del ALVE, evidenciamos que se hace una estimación global por 800.000 euros, coste que se imputa a los "servicios de consultoría especializada", una vez que queda dicho, en la misma, la dificultad de abordar una estimación en tal sentido. Tales labores de consultoría, que entendemos serán desempeñados por una empresa externa, se adelanta en la Memoria que se dedicarán a "la definición funcional, de procesos y de elaboración de aplicaciones y su mantenimiento, que permitan contar en LANBIDE-SVE con instrumentos para la gestión de sus procesos económico-presupuestario, personal, contratación e informático y de comunicaciones".

La memoria económica deja patente que esta estimación se refiere al primer ejercicio lo que no obsta para que en el caso de que se transforme en EPDP hayan de asumirse como costes

estructurales el mantenimiento de las aplicaciones y soportes requeridos para la gestión de los citados ámbitos presupuestarios, de personal, de contratación tanto respecto a los mantenimientos como a las actualizaciones y desarrollos específicos requeridos por tal condición. Téngase en cuenta a este respecto que el importante volumen de actuaciones dirigidas al público en general obligará a mantener un importante volumen de recursos, tanto de atención presencial como telemática de las actuaciones que procedan, en los términos exigidos por la Ley 39/2015, extremos todos ellos que deberán ser tomados en consideración a los efectos de la transformación del EPDP.

En relación a lo anterior, hemos de poner en evidencia la contradicción que supone incurrir en importantes gastos para acometer nuevos desarrollos para una gestión más eficiente como EPDP, cuando, en la actualidad, ya se dispone de instrumentos en el OA compartidos con el resto de la organización (procesos económico-presupuestarios, de personal, de contratación, ...)

III. INCIDENCIA EN LA DELIMITACIÓN COMPETENCIAL CON OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS VASCAS Y TRATAMIENTO DE LA FINANCIACIÓN A TRAVÉS DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL EMPLEO Y DESARROLLO LOCAL

1. Colaboración financiera para la gestión de la cartera de servicios de la RVE

Un aspecto significativo a nuestros efectos en relación con los contenidos del anteproyecto por su eventual incidencia económico presupuestaria, es el referido a su repercusión sobre el resto de Instituciones de la CAE y, en particular, sobre el ámbito local desde la perspectiva de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE).

Entre la documentación que obra en el expediente, consta entre otros la intervención de la Comisión de Gobiernos Locales mediante la emisión de Informe de 28/09/2022 y la intervención de EUDEL dentro de la fase de alegaciones al borrador (documento de 15/07/2022). El Departamento promotor ha incorporado un documento de "Valoración del Informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi en relación con el ALVE" (de fecha 12/10/2022) cerrándose las intervenciones a este respecto con aspectos de discrepancia reflejados en el "Acta de la sesión de 18/10/2022 de la Comisión Bilateral entre Departamento promotor y Representación de la Comisión de Gobiernos Locales", celebrada a los efectos previstos en el artículo 90 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE).

En las consideraciones que formula EUDEL se hace hincapié en la asignación a las entidades locales como "*competencia propia, la aprobación de planes de empleo y desarrollo local*" (artículo 64, desarrollado en el artículo 77) previsto como obligación para los municipios y demás entidades locales con más de 10.000 habitantes en su ámbito de actuación (quedando como una opción facultativa para los municipios menores la posibilidad de aprobar "programas de acciones para

estimular la actividad económica”) y, además, para los que tengan una tasa de paro superior al 10% durante más de dos años consecutivos. Asimismo, el ALVE contempla la posibilidad de que los demás municipios que no estén obligados, voluntariamente gestionen servicios de la cartera de servicios de la RVE previstos en el artículo 48. Estos servicios serían:

- a) En relación con el servicio de orientación, la gestión de centros de empleo que ofrezcan apoyo a la activación, servicios y programas personalizados de información, acompañamiento, motivación y asesoramiento, en los términos previstos en el artículo 28.2.d) y e), así como la puesta a disposición del servicio de información avanzada sobre el mercado de trabajo.
- b) En relación con el servicio de asesoramiento a empresas, podrán realizar la captación de las ofertas de empleo, el contacto directo con las empresas vinculadas a su territorio, la prospección e identificación de sus necesidades, así como la información y asesoramiento sobre ayudas y modalidades de contratación.

Tales previsiones se abordan a partir de las previsiones contempladas en la LILE si bien se mantiene entre el Departamento promotor y la Comisión de Gobiernos Locales (CGL) una diferencia acerca del tratamiento respecto a la tipología de las competencias atribuidas en el marco de la RVE. A este respecto, el Departamento promotor alude a la capacidad del legislador de acudir a la “cláusula universal” que deriva del artículo 16 LILE y que permite a los municipios y a las entidades locales prestar servicios que sean de interés y que puedan revertir en beneficio de sus ciudadanos” bajo dos condiciones: no duplicidad y sostenibilidad.

La representación de la CGL apunta que la falta de concreción acerca de la tipología de competencia a este respecto en el marco de la LILE (propias, delegadas o transferidas, artículo 14.1 LILE), aporta falta de claridad acerca del papel de los municipios en la RVE y, en consecuencia, en la financiación de los que acometan tales actuaciones.

Al margen de la opinión que nos merezca tal cuestión a nuestros efectos la misma tiene su relevancia en cuanto al mecanismo de financiación contemplado que prevé la posibilidad de suscribir convenios de colaboración de cuatro años prorrogables por otros cuatro como fórmula de financiación por el ejercicio de estas competencias.

En tal sentido, hemos de aludir al artículo 111 LILE que, como instrumento de financiación más allá de la que de forma incondicionada pudiera corresponderles, dejó abierto el cauce diseñado en ese artículo en los siguientes términos:

“Artículo 111. Financiación incondicionada. Excepciones.

1. La financiación de los municipios y demás entidades locales vascas será, por regla general, de carácter incondicionado.

2. El establecimiento de mecanismos de financiación condicionada, de acuerdo con los principios de la Carta Europea de Autonomía Local, solo podrán adoptarse de manera

excepcional a través de disposición normativa autonómica o foral, o a través de una política subvencional específica de las instituciones autonómicas o forales, debiendo ajustarse a los siguientes principios:

- a) Principio de participación de las entidades locales: los planes que, como consecuencia de esa normativa, se elaboren por las instituciones autonómicas o forales dirigidos a las entidades locales garantizarán la participación de estas en lo que respecta a la fijación de prioridades, procurando conciliar los intereses de las entidades locales con los intereses de ámbito autonómico o foral, en su caso.*
- b) Principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: se deberá facilitar la gestión económica con carácter plurianual, pudiendo la entidad local planificar las inversiones, así como decidir y elegir de conformidad con sus planes de actuación municipal y sus prioridades, de acuerdo con la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que resulte de aplicación.*
- c) Principios de eficiencia y eficacia y calidad en la prestación de los servicios públicos: los servicios que se presten como consecuencia de sistemas de financiación condicionados deberán garantizar la calidad de la prestación del servicio a las personas destinatarias y asegurar la sostenibilidad y la continuidad de su provisión.*

En el ALVE el artículo 83 hace una llamada a este precepto reflejando, asimismo, su sometimiento a los principios señalados. No cabe obviar que la suscripción de convenios con financiación de cualquier tipo se encuentra sometida al procedimiento que corresponda por razón de la efectiva naturaleza jurídica de la actuación que se convenga, aplicándose al mismo las reglas procedimentales que procedan. En particular, habida cuenta la previsión de que se contemple una financiación, haremos alusión a la normativa subvencional, de forma que en tal caso la llamada a tales convenios viene hecha al instrumento jurídico con el que se concluye el procedimiento de otorgamiento de la correspondiente subvención y en el que se reflejarán los términos y condiciones de la misma. Habida cuenta que tal instrumento y cauce jurídico en ningún momento podrán suplantar al que corresponda por razón de la efectiva naturaleza jurídica de la actuación que le venga atribuida, la misma deberá someterse al correspondiente procedimiento administrativo y de gasto que le corresponda (incluso tratándose de un EPDP deberá seguir las reglas de gasto presupuestarias aplicables a los mismos). En tal sentido, no se considera ni oportuno ni viable jurídicamente el que se prevea un procedimiento reglamentario singular para ajustar la colaboración financiera que se contempla en este artículo 83, por cuanto tal procedimiento será el que ya venga fijado con carácter general en la legislación ordinaria ya sea de contratos, de subvenciones o para las encomiendas con otras Administraciones Públicas (en particular, a estos efectos la reiterada LSPV), quedando, en su caso, la posibilidad de establecer las bases para el otorgamiento de subvenciones mediante una norma reglamentaria sometida en todo caso a la legislación aplicable en esta materia.

La consideración anterior hemos de conectarla con la mención que se hace en el artículo 83.4 in fine que restringe la aplicación de la normativa de subvenciones a un carácter supletorio. No podemos dar por válida tal previsión por cuanto insistimos que será la efectiva naturaleza jurídica

de la iniciativa la que determine el procedimiento legal oportuno. Aún es más, habida cuenta que la Ley General de Subvenciones (LGS) estableció un importante volumen de normas básicas no cabe excluirla, tan siquiera por una norma de rango autonómico.

Por otra parte, las reiteradas llamadas al carácter plurianual de los acuerdos que se suscriban quedarán en todo momento sometidas a la efectiva disponibilidad de créditos presupuestario de tal naturaleza que respalden los compromisos que se adquieran. El enunciado del artículo 83.4 que prevé que, a la finalización del periodo inicial (que conforme a la Ley 40/2015 prevé un periodo máximo de 4 años + 4 años para los posibles convenios), “se definirá un nuevo instrumento de colaboración que garantizará la financiación de acuerdo a los principios previstos en párrafo 2 (los citados en el artículo 111 LILE)”, quedará sometido, en todo caso, a la legislación aplicable en su momento para el supuesto que le corresponda, sin que pueda constituir una habilitación para establecer cauces al margen de los que legalmente vengán establecidos por razón de la naturaleza de la prestación.

Al margen de la viabilidad jurídica de tales actuaciones hemos de hacer hincapié en la inidoneidad de mantener *sine die* unos mecanismos de financiación condicionada sin posibilidad de incorporarlos en la fórmula ordinaria de financiación por lo que, entendemos que, lo oportuno sería la definición de la competencia dentro de las modalidades que prevé la LILE dando pie a su incorporación al mecanismo ordinario de financiación.

Así las cosas, apuntamos la distorsión que entendemos supone asumir tal fórmula dentro de un proyecto de ley posterior a la LILE de forma que sea a iniciativa del propio ejecutivo en un proyecto de ley que remita al Parlamento en el que se adopte un esquema competencial respecto a las entidades locales que no se acoge al planteamiento general de reparto de competencias entre los niveles institucionales que fijó la LILE al establecer las competencias propias, delegadas y transferidas.

2. Fondo de Cooperación para el Empleo y Desarrollo Local

Más allá de la previsión que se incardina en el ámbito de la financiación condicionada, tiene singular trascendencia a nuestros efectos la previsión contenida en la disposición transitoria segunda del ALVE, que crea un Fondo de Cooperación para el Empleo y Desarrollo Local vinculado a la vigencia de la Ley 4/2021, de 7 de octubre, de metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las DDFF a la financiación de los presupuestos de la CAPV aplicable al periodo 2022-2026.

Este Fondo se crea en orden a financiar las competencias que en este caso vienen definidas como propias de los municipios y entidades locales que derivan de la presente ley, determinando su financiación de acuerdo con lo dispuesto en la LILE.

A tal efecto, el Fondo previsto se destinará a garantizar la elaboración de planes de empleo y desarrollo local, de acuerdo con el principio de suficiencia financiera. Prosigue la DT2ª fijando el mecanismo de funcionamiento del Fondo conforme a los siguientes términos:

a) El Gobierno Vasco dotará anualmente este fondo mediante el crédito presupuestario correspondiente en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

b) Las aportaciones que cada entidad local reciba del Fondo de Cooperación en Materia de Empleo y Desarrollo local tendrán el carácter de transferencias, sin que resulte de aplicación la normativa en materia de subvenciones.

c) La asignación de los recursos económicos que corresponda a cada entidad local beneficiaria será el sumatorio de las cantidades resultantes de la aplicación de los criterios siguientes:

1º Costes de personal: se entenderán por tales los correspondientes a un puesto de técnico o técnica superior y de un administrativo o administrativa.

2º Medios materiales: se considerarán a tal efecto los vinculados a los puestos de trabajo a que se refiere el apartado anterior

3º Costes de realización: se tendrán en cuenta los gastos asociados a las fases de diagnóstico e investigación, de análisis, de elaboración de la estrategia local de desarrollo, definición de proyectos y de evaluación.

4º Ponderación por número de habitantes: los importes que resulten de los apartados ordinales 1º y 2º) se ponderarán en función del número de habitantes, conforme a las cifras del padrón municipal referidas al uno de enero de cada año, de acuerdo a las siguientes reglas:

- Municipios y entidades locales de entre 10.000 y 20.000 habitantes: $(1^{\circ}+2^{\circ}+3^{\circ}) \times 1$.

- Municipios y entidades locales de entre 20.0001 y 50.000 habitantes: $(1^{\circ}+2^{\circ}+3^{\circ}) \times 1,4$.

- Municipios y entidades locales de 50.001 a 100.000 habitantes: $(1^{\circ}+2^{\circ}+3^{\circ}) \times 1,8$.

- Municipios y entidades locales de 100.001 a 200.000 habitantes: $(1^{\circ}+2^{\circ}+3^{\circ}) \times 2,3$.

- Municipios y entidades locales de más de 200.000 habitantes: $(1^{\circ}+2^{\circ}+3^{\circ}) \times 3$.

5º Cuando los planes de empleo y de desarrollo local se refieran a cuadrillas, mancomunidades u otras entidades locales de base asociativa, se aplicarán las reglas establecidas en los ordinales anteriores. La ponderación por número de habitantes se referirá al total de habitantes de la entidad local respectiva.

Si de la aplicación de lo dispuesto en este ordinal resultara una financiación de la entidad local en cuantía inferior al 20% de la que correspondería de haberse aplicado las reglas previstas en los ordinales 1º a 4º a cada uno de los municipios, se incrementará un 20% la cuantía final que resulte para la entidad local.

- d) *Los criterios a que se refiere el apartado anterior podrán ser modificados por el Gobierno Vasco, previo informe favorable del Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo.*
- e) *Las cantidades asignadas anualmente a cada uno de los criterios a que se refiere el apartado c) se aprobarán por el Gobierno Vasco antes del 30 de septiembre de cada año, a propuesta del departamento competente en materia de empleo y previo informe favorable del Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo.*
- f) *La asignación a cada entidad local se realizará por orden de la persona titular del departamento del Gobierno Vasco competente en materia de empleo dentro del primer mes de cada año. El pago se hará efectivo de una sola vez antes del 1 de marzo.*

3. La asignación de recursos económicos a los municipios y entidades locales de menos de 10.000 habitantes se ajustará a las siguientes reglas:

- *Municipios y entidades locales de menos de 2.000 habitantes: (Costes de personal + Medios materiales + Costes de realización) x 0,2*
- *Municipios y entidades locales de entre 2.000 y 5.000 habitantes: (Costes de personal + Medios materiales + Costes de realización) x 0,4*
- *Municipios y entidades locales de entre 5.001 y 7.000 habitantes: (Costes de personal + Medios materiales + Costes de realización) x 0,6.*
- *Municipios y entidades locales de entre 7.001 y 9.999 habitantes (Costes de personal + Medios materiales + Costes de realización) x 0,8.*

Los costes de personal, materiales y de realización serán idénticos a los previstos en el apartado c) del párrafo anterior”.

Cabe señalar en relación a tal Fondo que la Memoria económica prevé un coste inicial anual de tal fondo de 7.435.058 euros. A los efectos de justificación de tal estimación, la memoria contempla gastos por la elaboración y seguimiento de los planes, fijando un coste lineal de 23.000 euros y unos costes de personal de 104.095 euros. Procede la plasmación de los parámetros que hayan llevado a tal cálculo, entendiendo por nuestra parte que la implantación de un módulo fijo para el reconocimiento de este coste debiera en todo caso venir respaldada por un informe técnico que lo avale. Tales costes, se prevé que serán incrementados mediante los coeficientes correctores que se agregan en función de la población, pudiendo llegar a un coeficiente de 3 para municipios de más de 200.000 habitantes.

En base a tales parámetros la Memoria económica refleja un gasto unitario de 127.095 euros (23.000 + 104.095) en base al que, tomando en consideración la realidad poblacional de los municipios de Euskadi (sin concretar fuente o fecha de las cifras en base a las que se determinan tales cifras) se extrae la cifra total estimada, advirtiendo que la misma tan solo repara en costes burocráticos obviando que como tal Plan definirá una relación de actuaciones para su implementación que, entendemos, corresponderá ser financiadas por las entidades locales que los formulen y aprueben.

Tal Memoria, al efecto de determinación de la estimación del Fondo, en absoluto hace alusión o toma en consideración cuáles sean los Municipios obligados por mantener una tasa de desempleo superior a 10% durante dos años consecutivos. Este supuesto determina, igualmente, la obligación de aprobar los planes de empleo y de desarrollo local. Debiera agregarse una visión de este supuesto e incorporar el coste estimado derivado de tal previsión.

En relación al propio mecanismo previsto, un aspecto que hemos de poner de relieve es la vocación de transitoriedad del Fondo que se contempla, por cuanto más allá de la propia incorporación mediante una DT, la mención a la Ley 4/2021 respalda tal vocación.

A este respecto, la propuesta de su inclusión como medida transitoria, para la financiación de las entidades locales, en tanto se modifique su porcentaje de participación en los recursos mediante la ley de aportaciones, no encaja con el modelo de participación local en los recursos procedentes del Concierto Económico, ya que la composición del grupo de entidades locales obligadas a elaborar los planes de empleo y desarrollo local puede cambiar de un año a otro, bien sea por variaciones de población, por variaciones en la tasa de desempleo o por variaciones en ambos indicadores. Además, el reparto del Fondo entre Territorios no se correspondería con el modelo interno de distribución de recursos, de acuerdo a los coeficientes horizontales. Por todo ello, resulta más coherente eliminar la Disposición Transitoria Segunda, no aludir a la Ley de Aportaciones y establecer una financiación anual en los Presupuestos Generales, vía transferencia de fondos, a las entidades locales que cumplan las condiciones que la ley establezca.

En cuanto a dicha financiación, no deja de ser excepcional y se encuadraría en el marco de la financiación institucional, por lo que no vemos mayor objeción a la exclusión del régimen subvencional. Ello no obstante, ante la necesidad de establecer un mecanismo de seguimiento y control de los recursos públicos destinados a tal fin, bien pudiera ser de interés acoger tal legislación con carácter supletorio para la determinación y gestión de las oportunas cuantías sin alterar su consideración como transferencia.

En tal sentido, a fin de garantizar la propia elaboración de los Planes por quienes estén obligados a ello o la calidad de los Planes de Empleo que se financien, entendemos adecuado que se incorpore una previsión que implante la necesaria justificación efectiva de las cantidades abonadas, garantizando que mediante este Fondo no se produce una sobrefinanciación de los mismos o un destino ajeno a su objeto.

La implantación de este Fondo requerirá que el Departamento competente al formular el anteproyecto de ley de Presupuestos Generales correspondiente al mismo para cada ejercicio, formule la propuesta de financiación por este concepto, incorporando la necesaria dotación.

IV. ANÁLISIS DE OTROS ASPECTOS DEL RESTO DEL ARTICULADO.

1. Derechos subjetivos vinculados a la mejora de la empleabilidad

Estos derechos subjetivos reconocidos a todas las personas inscritas en LANBIDE, y relacionados en el artículo 9, son: derecho a la asistencia personalizada, continuada y adecuada, derecho al diagnóstico personal sobre la empleabilidad, derecho a la elaboración de un plan integrado y personalizado de empleo, participado por la persona usuaria y derecho a la formación para el trabajo.

Tales derechos cuya satisfacción viene asignada a Lanbide-SVE (al que, además se le impone el deber de “garantizar las adaptaciones necesarias para la plena efectividad”) aparecen sucesivamente detallados, quedando asociados a la intervención de profesionales para su satisfacción, llegando, incluso, a fijarse plazos concretos para su prestación en los términos fijados.

En el caso del derecho al diagnóstico personal se estiman unas necesidades de recursos humanos de 48 profesionales, añadiendo que *“el impacto económico que en el marco de esta norma supondrá la prestación del diagnóstico personal, considerado como un derecho subjetivo, será nulo, siempre que se considere el volumen de dotaciones para LANBIDE identificadas en el documento anexo “Dimensionamiento de LANBIDE-SVE 2022”.*

En el caso del derecho a la elaboración de un plan integrado y personalizado de empleo, indica la Memoria económica que se estima un número de profesionales necesarios de 192 personas y se añade a este respecto que *“el impacto económico que en el marco de esta norma supondrá la prestación del plan integrado y personalizado considerado como un derecho subjetivo, será nulo, siempre que se considere el volumen de dotaciones para LANBIDE identificadas en el documento anexo “Dimensionamiento de LANBIDE-SVE 2022”.*

En ambos supuestos, la Memoria económica realiza una estimación de coste global de 100.000 euros, para el primer año de funcionamiento, en servicios de consultoría especializada. A este respecto hemos de señalar lo siguiente:

- a) El análisis completo de la incidencia económica de estos derechos debiera haber abarcado la totalidad de los que se contemplan reseñando, en su caso, la no afección de aquellas medidas que aun no siendo consideradas bajo el prisma de derecho subjetivo pudieran estar siendo ya satisfechos en la actualidad (por referencia al coste actual de prestación de los mismos). La falta de exhaustividad en este análisis nos lleva a efectuar una advertencia en tal sentido, requiriendo que el mismo se extienda al resto de derechos subjetivos que el ALVE propone establecer en el ámbito de la mejora de la empleabilidad. A este respecto ha de significarse que la novedosa condición de derecho subjetivo para tales derechos deberá ser satisfecha en plenitud a demanda de las personas que se encuadran en su ámbito subjetivo por lo que en

consecuencia deberán sistemáticamente dotarse las cantidades necesarias para su satisfacción en los términos que aparecen configurados.

- b) Acerca del alcance al que se extiende el derecho subjetivo, toda vez que el artículo 9 del ALVE se refiere como destinatarias a las personas inscritas en Lanbide-SVE y la Memoria económica alude a 326.001 demandantes en Lanbide (abril 2022), cifra que debe ser matizada con el dato de que un demandante puede solicitar hasta 6 ocupaciones, hemos de significar la idoneidad de haber reflejado la cifra concreta de personas físicas inscritas (si bien se da un total de 95.237 personas paradas en el 1er trimestre de 2022, no refleja cuál sea el número efectivo de personas inscritas) en cuanto constituye el referente al que habrá de prestarse los derechos subjetivos que les sean reconocidos por el ALVE. Se advierte que los cálculos reflejados en la Memoria económica señalan como número de personas paradas 115.000 (57.500 por año) dato que no se concilia con los que aparecen reflejados en la misma Memoria y que pueden dar lugar a una estimación distorsionada de necesidades.
- c) La estimación referida a personal requerido más allá de no contemplar un coste efectivo y real que ponga de manifiesto el impacto económico presupuestario adolece de una falta de concreción acerca de si tales necesidades se contemplan de plano para una misma categoría profesional o varias dependiendo de las mismas cuál sea ese coste económico presupuestario.
- d) La estimación de personal no detalla si las mismas vendrán ya satisfechas por la reordenación del personal que actualmente presta servicios en Lanbide-SVE o se trata de nuevas necesidades que deberán ser implantadas conforme a los cauces que corresponda, en su caso. Incluso tratándose de un EPDP deberá ajustarse a las disponibilidades presupuestarias que se contemplen para el mismo.
- e) La inclusión de los costes por “desarrollos instrumentales” dentro de la partida global estimada para la “elaboración del Mapa de entidades y servicios de la RVE” (100.000 euros) no parece apropiada en la medida que los costes estimados por desarrollos instrumentales de los derechos subjetivos debieran constar de forma específica para tal fin, distinguiendo los coyunturales que pudieran corresponder a la fase inicial de implantación y los subsiguientes estructurales de mantenimiento, seguimiento y evaluación de los mismos. Entendemos apropiado que la Memoria económica refleje adecuadamente tales costes singularizándolos y ofreciendo la visión de costes estimados de carácter coyuntural y estructural a fin de contrastar la viabilidad económico presupuestaria de los mismos. Entendemos que, habida cuenta que se han incluido inicialmente en los 100.000 euros que engloban otros conceptos el coste estimado debiera estar dentro de tales cifras lo que permite entenderlos financiados dentro de los Programas que se identifican para ello (3211, 3231 y 3110).
- f) Sin perjuicio de que la aprobación de los estatutos del nuevo EPDP, caso de que se lleve a cabo, determine el inicio de actividades del mismo y toda vez que Lanbide-SVE se encontrará operativo en todo momento entendemos que debiera articularse un mecanismo transitorio

que permita acompañar la demanda de los derechos subjetivos que la futura Ley Vasca de Empleo proclame con las efectivas dotaciones y medios con los que cuente Lanbide-SVE a su entrada en vigor. Entendemos que la entrada en vigor de la Ley y el mandato directo a Lanbide-SVE para su satisfacción, independientemente de que se someta a una transformación jurídica, debiera quedar adecuadamente contemplado, reordenando los medios humanos y materiales para su satisfacción adecuada.

2. Creación y funcionamiento de la RVE

Esta iniciativa que tiene un impacto relativo en la perspectiva organizativa del anteproyecto contempla la creación de un mecanismo estable de cooperación y colaboración interadministrativa carente de personalidad jurídica en materia de empleo (singularmente alude a la "cartera de servicios" que se concretan en los artículos 24 y siguientes de ALVE, los programas complementarios para la mejora de la empleabilidad y la ocupabilidad y, cualesquiera acciones en materia de empleo que acuerden sus integrantes conforme a lo dispuesto en el artículo 19).

La composición de esta "red" viene parcialmente definida en el ALVE al señalar como integrantes de la misma a Lanbide-SVE, a las Diputaciones forales (DDFF), entidades locales y entidades de sus respectivos sectores públicos y, por entidades colaboradoras que gestionen la cartera de servicios. La incorporación en la "red" está sujeta a un futuro procedimiento que se fijará reglamentariamente (artículo 19.1 ALVE) que requerirá, en todo caso, solicitud por el interesado y resolución expresa por el Departamento competente en materia de empleo (artículo 19.2).

Desde un plano organizativo la creación de la "red" tiene una trascendencia limitada por cuanto tal y como el propio ALVE declara no adquiere personalidad jurídica toda vez que se trata de un mecanismo que no tiene un tratamiento jurídico específico en el ámbito de las relaciones interadministrativas. De hecho, no deja de resultar extraño que como instrumento de cooperación y colaboración interadministrativa se prevea la integración de sujetos ajenos a tal ámbito al referirse a "entidades colaboradoras que gestionen la cartera de servicios".

Lo más relevante del establecimiento de esta Red es el establecimiento de las obligaciones que conlleva la integración en la misma, fundamentalmente en el artículo 20 del ALVE, que se complementan con otros extremos contemplados en el mismo (así, por ejemplo, el compromiso de garantizar los derechos de las personas y entidades usuarias fijados en el artículo 35 del ALVE).

La Memoria económica cifra el coste por "creación y funcionamiento de la RVE" en 500.000 euros (primer año de funcionamiento). Imputado a tal coste se alude a la "definición de protocolos, elaboración de procedimientos, sistemas de información administrativos que determinen un funcionamiento armonizado" agregando, además, "elementos identificativos y

de pertenencia" y. "un desarrollo reglamentario mínimo que incluirá: intranet específica de la Red, desarrollo de manuales de servicios e instrumentos, sistemas de seguimiento y auditoría mínimos, logotipos y señalética, atención y soporte interno, procesos de coordinación, actuaciones de acogida, compromiso de pertenencia y todos aquellos que permitan la gestión del cambio en las organizaciones que integrarán la Red".

Tales previsiones ponen en evidencia el riesgo de que la RVE vaya más allá de los cometidos de cooperación y colaboración que fundamentan su creación por cuanto el eventual alineamiento en determinados cometidos no puede suplir el efectivo ejercicio de las competencias que a cada una de las Administraciones Públicas les pueda corresponder.

No solamente procede delimitar adecuadamente las funciones de esta RVE sino depurar la estimación de costes a su efectivo y potencial alcance máximo, evidenciando en todo caso cuál será el cauce de financiación de los costes derivados de la misma. No parece asumible que en la medida que constituya una herramienta de todas las AAPP implicadas tan solo venga financiado por una de ellas, de forma tal que, apuntamos la necesidad de que se articule un mecanismo de financiación de la misma por todas las que participen sufragando los costes de las actuaciones de las que las mismas se benefician para la prestación de sus servicios. En tal sentido, parece procedente que en la relación de obligaciones del artículo 20 se inserte el correspondiente a financiar los costes de las medidas adoptadas en el marco de la RVE para implementar los cometidos de la misma en los términos acordados.

En línea con lo anterior ha de aludirse a la "ventanilla única" que se prevé que promuevan las entidades integrantes de la RVE para la prestación de la cartera de servicios. El mismo artículo 21 del ALVE prevé la creación de una ventanilla única digital.

La previsión que atribuye a Lanbide-SVE la gestión y mantenimiento de esta ventanilla única digital deberá quedar reflejada en el convenio de colaboración y cooperación que articule la integración en la Red, expresando el alcance de tal gestión y mantenimiento (en particular, si se acudirá a servicios externos mediante la contratación de los servicios, gestión y mantenimiento de esta ventanilla digital), así como el cauce de financiación de la misma.

Resulta, pues, necesario que se plasme en el marco de la obligación de gestión y mantenimiento una previsión que refleje que tal cometido se hará sin perjuicio de la necesidad de que sea financiado por todos los integrantes de la Red en los términos que vengán pactados en el acuerdo de incorporación a la misma. El ejercicio por LANBIDE de tales cometidos respecto a la ventanilla única deberá garantizar su desempeño con pleno respeto y delimitación de las competencias de cada una de las Administraciones Públicas integradas.

Habida cuenta que la Memoria económica señala que esta medida no tiene un impacto económico por cuanto va a ser sufragado con el presupuesto ordinario dentro del proyecto Hobetzen entendemos que, incluso en el supuesto de que fuera abordado con recursos

propios debiera reflejarse cuál es tal coste imputable a la ventanilla única, el cual deberá ser repercutido a todos los integrantes que satisfagan a través de LANBIDE sus cometidos a este respecto.

El artículo 22 del ALVE incorpora un llamamiento genérico en el que se alude a unas concretas categorías de sujetos con los que las entidades integrantes de la RVE podrán suscribir “protocolos de actuación, convenios de colaboración, contratos programa en los términos previstos en la legislación estatal de empleo, así como conceder subvenciones, contratos administrativos de conformidad con el régimen establecido en la LCSP y celebrar cualquier otro negocio jurídico ajustado a derecho”. Entendemos que esta previsión no puede ser considerada como una habilitación específica para acometer las actuaciones descritas por cuanto los sujetos de la RVE ya debieran ostentar capacidad jurídica para concluir, en definitiva, cualquier negocio jurídico ajustado a derecho. La previsión por redundante puede dar lugar a interpretaciones impropias tales como interpretar una habilitación impropia para otorgar subvenciones o el sometimiento a la LCSP de quienes, en principio no debieran estar (así, caso de que se puedan integrar sujetos privados en la RVE la suscripción de los contratos que estimen oportunos cuando no estén sujetos a la LCSP).

En conclusión, entendemos que la dificultad de efectuar un acotamiento detallado de los posibles supuestos que pudieran darse a este respecto y el hecho de que la previsión genérica no debiera aportar una habilitación fuera del margen de la vigente legislación de contratos o de subvenciones, determina la innecesaridad de incluir el enunciado de ese artículo 22.1 propugnando por su supresión.

3. Definición y gestión de la cartera de servicios de la RVE.

Bajo este concepto se incorporan sucesivos apartados referidos a los diferentes servicios que se prevén prestar dentro de la denominada “cartera de servicios de la RVE”, entendiéndose que los contenidos que los configuran (artículos 24 y 28 al 33) deben complementarse, al menos, con las previsiones referidas a la gestión de esta cartera de servicios (artículo 45 al 48) en las que se delimitan las competencias entre los tres niveles institucionales de la CAE (Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Municipios).

En relación a la distribución de recursos institucionales nos remitimos a lo apuntado al abordar el análisis de impacto en el ámbito local evidenciando que las previsiones de los artículos 47 (Gestión por las DDFF) y 48 (gestión por las entidades locales) aparecen formuladas no como una delimitación competencial clara sino que al formularse en términos potestativos trasladan la dificultad de consolidar un sistema estable de financiación a este respecto en base al ejercicio preceptivo de determinadas competencias. Las previsiones a este respecto no dejan lugar a dudas por cuanto, además de formularse bajo la pauta de “podrán gestionar”, los

respectivos artículos referidos añaden en términos idénticos que los servicios a que se refieren serán de prestación voluntaria.

Tales funciones de prestación voluntaria son diferentes para DDFF y entidades locales de forma que a las DDFF se les habilita para prestar los servicios de : “formación para el trabajo, y en el marco de la planificación y programación aprobada por el Gobierno Vasco, podrá programar e impartir formación no conducente a una titulación, acreditación o certificación oficial, siempre que se halle vinculada al desarrollo económico y social del territorio respectivo, que sea relevante en el mercado de trabajo de territorio, así como la destinada a personas que se hallen en riesgo o en situación de exclusión”.

Se advierte que, de la lectura del precepto las funciones que aparecen detalladas tras la conjunción “y” se condicionan a un marco de planificación o programación aprobado por el Gobierno Vasco lo que podría dar lugar a mayor volubilidad en el ejercicio estable de estas funciones, a lo que se añade que la naturaleza jurídica de la planificación no debiera posibilitar la delimitación competencial lo que, además, ligado a su vínculo con el “desarrollo económico y social del Territorio” que ya corresponde a las Instituciones forales viene a incidir en el marco competencial vigente.

Desde la perspectiva de financiación competencial hemos de valorar desfavorablemente la opción acogida en la que el carácter facultativo de los servicios implicados, además de desdibujar la responsabilidad para su prestación (en el caso de que no sean prestados o dejen de prestarse por las Instituciones que voluntariamente haya de prestarlos cómo recaerán en Lanbide-SVE o cómo articulará el cese de prestación de esos servicios cuando a posteriori opten por satisfacerlos), repercute negativamente en el establecimiento de un sistema estable de financiación interinstitucional que garantice los recursos apropiados para el ejercicio de las funciones que hayan de prestar. Solamente conforme a un esquema de delimitación clara y evidente se puede garantizar un esquema de financiación estable que propicie la garantía de prestación por la Administración competente y la disponibilidad de recursos para ello. La opción de acudir a un mecanismo de financiación, que la LILE (en el caso de las entidades locales) ha diseñado como excepcional, no debiera acogerse con naturalidad en los proyectos de ley formulados por el Ejecutivo salvo en supuestos de necesidad ineludible. Todo ello, sin perjuicio de la falta de un mecanismo de financiación claro que revierta en las DDFF en términos equivalentes a las entidades locales, extremo que no aparece abordado.

Sugerimos, pues, una reconsideración del marco competencial previsto en relación con la prestación de servicios voluntarios fijando una delimitación clara y estable homogénea para todos los niveles institucionales de la CAE que permita un marco de financiación claro y dotado de una elemental estabilidad entre todos ellos.

4. Mapa de la RVE.

Esta previsión de servicios de consultoría especializados, estimada en 100.000 euros para el primer año de funcionamiento, deberá tener en consideración cuál sea la efectiva realidad de prestación de servicios por las DDFF y los Municipios que voluntariamente vayan a prestarlos. En la medida que se prevé una actualización periódica, entendemos que no será un coste estructural sino coyuntural, salvo que se opte por una actualización sistemática y estable. En todo caso, se entiende que con el transcurso del tiempo las necesidades de contratación externa podrán ser solventadas con los propios servicios técnicos y demás recursos de la estructura administrativa.

5. Otros servicios a prestar por LANBIDE

Entre estos servicios se encuentran los servicios de orientación para el empleo (triaje, diagnóstico personalizado, plan integrado-personalizado y atención de los centros de empleo), de formación profesional en el trabajo, de formación profesional en el trabajo, de intermediación y colocación, de asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento y de información sobre el mercado de trabajo.

Las previsiones de personal necesario para el desarrollo de estos servicios se reflejan en el documento "Dimensionamiento de Lanbide-SVE 2022" que figura en el expediente. Tal documento no puede ser considerado por encima de lo que se contempla en la RPT de LANBIDE-SVE y, en particular, en la plantilla presupuestaria para 2023 reflejada en la Ley de Presupuestos Generales de la CAE para 2023. A ello debemos añadir la dificultad de conocer si las necesidades reflejadas en el citado documento vienen cubiertas por las actuales o previstas dotaciones de LANBIDE-SVE en su plantilla presupuestaria para 2023 o si, por el contrario, lo que sí supondría un efectivo coste adicional, se corresponderán con nuevas dotaciones adicionales a las actualmente reconocidas.

En cuanto a los costes de consultoría para los desarrollos instrumentales necesarios, la Memoria económica efectúa genéricas remisiones al proyecto HOBETZEN, de forma que se contempla su financiación mediante la referencia a que se incluirá en el presupuesto ordinario de Lanbide. A este respecto, se constata que la Ley de Presupuestos Generales de la CAE para 2023 incluye una dotación con la cantidad de 1.322.667 euros para tal proyecto con cargo al capítulo 2 de gastos de funcionamiento. No obstante, la remisión al proyecto HOBETZEN no excluye la necesidad de formular una estimación desglosada de los costes de las medidas contempladas en el ALVE, por lo que se considera preciso que la Memoria económica responda a su objeto, detallando cada uno de los costes y definiendo la metodología de cálculo empleada. Por ello, instamos a que se subsane tal carencia de información en el expediente, incluyendo el oportuno desglose razonado.

V. CONCLUSIÓN

Siendo cuanto cabe referir en relación al anteproyecto de Ley Vasca de Empleo en el trámite de control económico-normativo, se emite el presente informe , con las observaciones formuladas en el mismo, significando el carácter desfavorable respecto a la transformación del organismo autónomo LANBIDE – SERVICIO VASCO DE EMPLEO en ente público de derecho privado y a la regulación del Fondo de Cooperación para el Empleo y Desarrollo Local contemplada en la Disposición Transitoria Segunda.