

COMENTARIO A LA LEY 15/2023, DE EMPLEO DEL PAÍS VASCO

Federico NAVARRO NIETO

Catedrático de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social

Dir. Cátedra Negociación Colectiva
y Relaciones Laborales de Andalucía-Unia

Facultad de Derecho
Universidad de Córdoba

dt1nanif@uco.es

I. UNA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL CONFORME AL MARCO CONSTITUCIONAL, DESDE UNA LÓGICA DE COMPLEMENTARIEDAD CON LA LEY DE EMPLEO ESTATAL

En términos generales, la Ley 15/2023, de Empleo del País Vasco (en adelante, LEPV) se sitúa en un ambiente jurídico-político de modernización de las políticas de empleo, al igual que las Leyes estatales de empleo de 2015 y 2023, situando el foco de atención en parámetros como la coordinación institucional y territorialización de las políticas, la planificación y ejecución de las políticas, el concepto de empleabilidad, la cartera de servicios y de programas, la reestructuración del servicio público de empleo y de la colaboración público/privado, y el desarrollo de instrumentos de prospección del mercado de trabajo y de evaluación de las políticas.

La Ley 15/2023 se construye de acuerdo con ordenación competencial trazada en la CE, a partir de la asunción por el Estado de la competencia de ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE) y de la competencia de regulación de la materia laboral (art. 149.17 CE). De manera que la LEPV es la concreción de competencias legislativas en materias no estrictamente laborales pero conexas con estas (las políticas activas de empleo, el fomento del empleo), y vinculadas también a la actividad económica. Como se indica en la EM II, «la política de empleo y la política de fomento del empleo pueden considerarse materias compartidas entre el Estado y

la Comunidad Autónoma de Euskadi, que responden en no pocas ocasiones al esquema bases-desarrollo».

Por tanto, tal como impone el art. 11.1 de la Ley 3/2023 estatal de empleo, la nueva LEPV es formalmente respetuosa de los principios de lealtad institucional y de adecuación al orden de distribución de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía (en nuestro caso, arts. 10.25 y 12.2 EAPV). Por otra parte, la Ley vasca se sitúa en un marco competencial donde las Comunidades Autónomas, según el art. 23.2 de la Ley estatal, «podrán desarrollar la cartera complementaria de servicios de empleo, así como la implantación y desarrollo de sus propios programas de empleo y de fomento de la actividad económica en su ámbito territorial».

Por otro lado, otra característica de la LEPV es su configuración desde una lógica complementaria con la Ley estatal. Lo constatamos en el establecimiento de los principios rectores de las políticas de empleo, que se entenderán sin perjuicio de las previsiones al efecto de la Ley 3/2023 estatal (art. 5.2), la regulación de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo, como complemento de la cartera común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, en la regulación de los programas complementarios para la mejora de la empleabilidad y de la ocupabilidad, en la identificación de los colectivos de atención prioritaria, donde se completa la previsión de colectivos prioritarios de la Ley de empleo estatal [art. 2.c)]. En general, la regulación de principios, instituciones, políticas se cierran con una cláusula de estilo, conforme a la cual la regulación de la Ley vasca «se entenderá sin perjuicio de lo establecido en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, o en la norma que la sustituya».

Finalmente hay que destacar que la LEPV se guía por los principios de transversalidad, promoción del empleo multidimensional, y de intersectorialidad. Las políticas de empleo se configuran desde una óptica multidimensional, «desde un entendimiento amplio, integrador e intersectorial» (EM I).

En este sentido se parte de la premisa de que «el empleo es factor crucial de competitividad y progreso económico, de cohesión social y de equilibrio territorial.». Esta filosofía se plasma en el art. 3.2 de la Ley, que indica que «Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Euskadi garantizarán la coordinación de las políticas públicas de empleo con las orientadas a mejorar la actividad, la innovación y la competitividad del tejido productivo, con las políticas de formación profesional, con las políticas de inclusión, así como con las de protección frente al desempleo».

Desde esta premisa, por ejemplo, la Ley considera en el diseño de las políticas de empleo la interacción entre los servicios sociales y el empleo en pos de la inclusión (art. 6.5). Igualmente es esta convicción la que explica la importante apuesta de la Ley por la territorialización de las políticas de empleo.

II. TRABAJO DIGNO Y RECONOCIMIENTO DE DERECHOS SUBJETIVOS. SERVICIOS Y PROGRAMAS COMPLEMENTARIOS

Inspirándose en las declaraciones de la OIT, el art. 2 de la Ley conecta la configuración de las políticas de empleo con la filosofía del empleo digno. La óptica multidimensional del empleo, a que nos hemos referido, está de hecho vinculada a esta idea conceptual.

Sigue esta ley vasca la estela de la Ley 3/2023 estatal en la vinculación de las políticas de empleo al objetivo de «un empleo decente y de calidad» [art. 3. a).1 Ley estatal], a la efectividad del «derecho a un trabajo digno», es decir, un empleo con «un ingreso justo y compatible con la conciliación familiar; que ofrece seguridad en el lugar de trabajo, protección social, perspectivas de desarrollo personal y de participación e igualdad de oportunidades» (art. 1 LEPV). Todo esto es loable, pero creo que nos movemos en planos distintos. Las políticas de empleo realmente tienen como finalidad «la inserción laboral de las personas y a mejorar su ocupabilidad, cualificación profesional y empleabilidad, promoviendo la adecuación de las competencias de la población activa a las necesidades de las empresas, así como el funcionamiento óptimo del mercado de trabajo» y se concretan en programas de orientación, intermediación, de formación para el trabajo y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento (art. 3.1 LEPV). De manera que las políticas de empleo podrán fomentar (incentivar, apoyar o proteger) un empleo de calidad [*vid.* art. 5.1.c) de la Ley], pero no se pueden garantizar *condiciones de trabajo* dignas directa y plenamente como derecho por las políticas de empleo.

En armonía con la Ley 3/2023, la Ley vasca incluye unos principios rectores de las políticas de empleo (art. 5) y prevé un programa de derechos de contenido prestacional, tanto para el acceso al empleo, como para la mejora de la empleabilidad de las personas, que se va a concretar en el derecho a una asistencia personalizada, continuada y adecuada, el derecho al diagnóstico personal sobre la empleabilidad, al derecho a la elaboración

de un plan integrado y personalizado de empleo y el derecho a la formación para el trabajo.

Conforme al art. 10 de la Ley debe quedar garantizados, a las personas inscritas en Lanbide-Servicio Público Vasco de Empleo como demandantes de servicios de empleo y con residencia en la Comunidad Autónoma, los siguientes derechos: *a)* derecho a una asistencia personalizada, continuada y adecuada, *b)* derecho al diagnóstico personal sobre la empleabilidad, *c)* derecho a la elaboración de un plan integrado y personalizado de empleo, participado por la persona usuaria, *d)* derecho a la formación para el trabajo.

Se subraya en la EM (IV) que la Ley «muestra el compromiso con la efectividad de tales derechos, huyendo de meras declaraciones programáticas», estableciendo las condiciones concretas para su ejercicio, siguiendo «los parámetros propios del reconocimiento de un derecho subjetivo», y previendo la posibilidad de reclamación de los derechos reconocidos, en los términos que se definen reglamentariamente (art. 17). Dada su configuración en la Ley podemos decir que, como derechos subjetivos, nos circunscribimos a los derechos recogidos en los arts. 11 (asignación de un profesional de referencia), 12 (previsión de un diagnóstico) y 13 (plan personalizado de empleo), y en el art. 37 (derechos vinculados al uso de la cartera de servicios) y art. 38 (derechos vinculados a la utilización de medios electrónicos) de la Ley.

Se asumen compromisos en este sentido, como el derecho a la asignación de un profesional o una profesional de referencia (art. 11), en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la Ley (DA 2.^a), o la previsión de un diagnóstico personal sobre la empleabilidad a los dos meses y un plan integrado y personalizado de empleo en el plazo de un mes desde la realización del diagnóstico personal sobre la empleabilidad; y en determinados colectivos una revisión del diagnóstico y del plan integrado y personalizado de empleo en el plazo máximo de dieciocho meses (arts. 12 y 13). La DA 7.^a establece reglas de aplicación gradual de estos preceptos.

Aunque de forma general, se prevén planes de formación como contenido del plan personalizado de empleo (art. 16).

Igualmente se concretan las obligaciones para las personas usuarias y el Servicio Público Vasco de Empleo, así como las consecuencias de su incumplimiento (art. 39). En este sentido se prevé un procedimiento en vía administrativa (que se remite a un desarrollo reglamentario) para que las personas titulares de aquellos derechos puedan formular sus reclamaciones en caso de incumplimiento o de cumplimiento irregular o insuficiente.

Los servicios y programas definidos en el art. 25 de la Ley vienen a dar efectividad al «derecho subjetivo» de carácter prestacional reconocido en la Ley, completando el elenco de servicios garantizados a personas demandantes de servicios de empleo en la Ley estatal con servicios y programas complementarios.

La cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo incluirá los aspectos sustanciales ya trazados por la cartera de servicios de la Ley estatal, que obviamente no pueden ser ignorados. El art. 25 LEPV se refiere en concreto a: orientación para el empleo (el art. 30 concreta sus contenidos), formación para el trabajo (art. 31, que se vincula fundamentalmente al sistema de formación profesional y al Marco Vasco de Cualificaciones y Especializaciones Profesionales), intermediación y colocación (art. 32), asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento (art. 33), asesoramiento a personas, empresas y entidades empleadoras (art. 34) e información avanzada sobre el mercado de trabajo, que debe servir como instrumento de prospección y análisis e información sobre mercado de trabajo en el País Vasco (art. 35). Todos estos servicios complementarios deberán garantizarse tanto de forma presencial, como por medios electrónicos «en tanto sean compatibles con la naturaleza y contenido del servicio» (art. 29).

Se prevé el derecho a una historia laboral única, documento que compendia el conjunto de la información relevante de la persona a lo largo de su vida laboral, vinculada a su empleabilidad, a los servicios prestados, al trabajo desarrollado, a su cualificación (art. 43).

En cuanto a la gestión de la cartera de servicios de empleo, la norma determina los principios informadores de la misma (gratuidad, universalidad, atención integral, profesional y personalizada, transparencia, calidad y evaluación, trazabilidad y gestión por competencias profesionales) (art. 47).

Los programas complementarios para la mejora de la empleabilidad y de la ocupabilidad se dirigen específicamente a los colectivos de atención prioritaria (identificados en el art. 6), a partir de los colectivos ya identificados en la Ley 3/2023 estatal, pero la Ley vasca, más que ampliar los colectivos vulnerables (algo difícil con el interminable listado del art. 50 de la Ley estatal), lo que hace es subrayar la prioridad de determinados colectivos en los que pueden existir serios problemas de empleabilidad (no de mera vulnerabilidad como colectivo social), esto es, pone el acento en «la situación de las mujeres en relación con el empleo, de las personas con baja cualificación, de aquellas en situación o en riesgo de exclusión sociolaboral, de las personas con una discapacidad reconocida igual o superior al 33 por 100

y de las que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, así como de las personas desempleadas menores de treinta años, de las mayores de cincuenta y cinco años y de las desempleadas de larga duración». El art. 7 se dedica particularmente a las garantías para las mujeres, personas jóvenes y mayores de cincuenta y cinco años. El art. 5 remite a la Estrategia Vasca de Empleo (art. 6.4) y al Gobierno Vasco (DF 4.1) la actualización de los colectivos de atención prioritaria (art. 6.4).

Aunque hablamos de «derechos subjetivos», su condición de derechos prestacionales conduce a la Ley, a la postre, a vincular la efectividad de los mismos a la suficiencia de recursos (art. 26) y a la calidad de los servicios prestados por entidades integrantes de la Red Vasca de Empleo, que se remite en su concreción de parámetros al desarrollo reglamentario (art. 27). No en vano, la EM (III) advierte que los derechos reconocidos exigen que el Servicio Público Vasco de Empleo «cuenta con recursos humanos suficientes y adecuadamente formados, en línea con las ratios de los países europeos más avanzados». Recuerda todo esto a la Ley de empleo estatal, cuando subraya que los servicios públicos de empleo tendrán los recursos humanos necesarios para una prestación eficaz y eficiente de los servicios, y perfiles técnicos y de gestión con la suficiente especialización (art. 29.1, art. 30.1, DA 2.^a), pero todo ello se condiciona a las disponibilidades presupuestarias.

III. LA GOBERNANZA DEL SISTEMA: LA RED VASCA DE EMPLEO. LA REESTRUCTURACIÓN DEL LAMBIDE-SERVICIO PÚBLICO VASCO DE EMPLEO

La LEPV diseña un complejo marco institucional para el gobierno de las políticas de empleo que se sustenta en el Gobierno Vasco, el Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo, la Mesa de Diálogo Social y el Foro Vasco de Empleo. Está por ver como este entramado de instituciones con funciones de consulta y de participación facilita la fluidez y efectividad de la gobernanza de las políticas de empleo.

La Ley otorga el protagonismo al Gobierno Vasco (art. 65), quien tiene atribuidas la competencia normativa, la de diseño estratégico y planificación de las políticas públicas de empleo en Euskadi, así como la de definición y gestión de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo.

La gobernanza de las políticas públicas de empleo corresponde al Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo (arts. 69 a 73), órgano superior

de coordinación, participación y cooperación de las administraciones de la Comunidad Autónoma en materia de empleo, integrada por el gobierno vasco, las diputaciones forales y los municipios.

Por otro lado, la Mesa de Diálogo Social es órgano de concertación y de participación institucional permanente de los agentes sociales en la gobernanza de las políticas públicas de empleo (arts. 75 y 75), con carácter tripartito, es decir, gobierno vasco y «las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco». Esta norma no parece acorde con la previsión del art. 6.3.a) LOLS cuando reconoce el derecho de los sindicatos más representativos de ámbito estatal a «ostentar representación institucional ante las Administraciones públicas u otras entidades y organismos de carácter estatal o de Comunidad Autónoma que la tenga prevista». La Mesa de Diálogo Social se regula en el Decreto 3/2019, aunque su intervención en las políticas de empleo se remite a un futuro desarrollo reglamentario (art. 75.3).

Al mismo tiempo, también como órgano de participación en las políticas públicas de empleo se crea por esta Ley el Foro Vasco de Empleo, que se configura con funciones consultivas, y en el que estarán representados el Gobierno Vasco, las diputaciones forales y los municipios, Lanbide-Servicio Público Vasco de Empleo, las organizaciones sindicales y las organizaciones patronales «de carácter intersectorial más representativas de la Comunidad Autónoma de Euskadi», la Confederación de Cooperativas de Euskadi, «los trabajadores y las trabajadoras autónomas», las sociedades laborales de Euskadi, las organizaciones del tercer sector social de Euskadi que intervengan en el ámbito del empleo, las universidades del sistema universitario vasco, las agencias de colocación, los clústeres, los centros integrados de formación profesional y las entidades de formación.

En el plano de la gestión, la Ley crea la Red Vasca de Empleo (art. 19) integrada por Lanbide-Servicio Público Vasco de Empleo (RVE), diputaciones forales, municipios, entes locales y entidades de sus respectivos sectores públicos que gestionen la cartera de servicios. El objetivo es el de garantizar el protagonismo de cada nivel institucional, posibilitando una relativa descentralización en la prestación de determinados servicios de empleo. La Ley prevé un conjunto de obligaciones para las entidades integradas en la RVE (art. 21) y la creación de una ventanilla única por sede territorial (y también digital) para la prestación de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo (art. 22). La DA 3.^a establece el plazo de quince meses desde la entrada en vigor de la Ley (a estos efectos el 29 de junio de 2024), para la aprobación por el gobierno vasco del mapa de la RVE.

La LEPV se sitúa en la línea de la Ley estatal de empleo de reestructurar el servicio público de empleo. La necesidad de abordar esta cuestión es evidente teniendo en cuenta la baja eficacia de los servicios públicos de empleo. Pues bien, la reestructuración del servicio público en la legislación más reciente está teniendo lugar a partir de dos parámetros, su configuración como agencia pública o entidad pública de derecho privado, con autonomía funcional y de gestión, y su actuación conforme a contratos-programa. Esta confluencia con la filosofía de la regulación estatal, en el caso vasco, es importante porque la eficiencia de la gestión de las políticas de empleo en España no depende solo del Estado, siendo fundamental el cambio de filosofía en los ámbitos autonómicos, que son los que asumen el grueso de la gestión de estas políticas.

Conviene puntualizar en todo caso que el mero cambio en la personificación jurídica del ente público no será suficiente, porque los problemas también estaban en la infradotación de recursos, el poco uso de las nuevas tecnologías en su actividad de intermediación, las dificultades de coordinación con las múltiples entidades colaboradoras, y la escasez de mecanismos de seguimiento, control y evaluación.

Pues bien, la Ley reestructura la personificación jurídica de Lanbide-Servicio Público Vasco de Empleo (art. 90), de acuerdo con lo dispuesto en el art. 53.3 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, que pasa a configurarse como entidad pública de derecho privado, con el objetivo de dotar «de mayor flexibilidad, dinamismo y especialización profesional a la prestación de servicios de empleo» (EM VIII). De forma que, en sus relaciones con terceras personas, físicas o jurídicas, y en el desarrollo de su actividad se regirá por el derecho privado. En cualquier caso, el ejercicio de potestades públicas de su competencia quedará sometido al derecho administrativo, como también el funcionamiento de sus órganos, la formación de su voluntad y el régimen de patrimonio, de responsabilidad patrimonial, subvencional y de contratación. La ley remite al correspondiente desarrollo reglamentario la creación de los estatutos y su régimen jurídico.

En definitiva, la transformación de la personificación jurídica de Lanbide-Servicio Público Vasco de Empleo pretende potenciar la actuación e intervención desde parámetros de eficacia, especialización y formas ágiles de gestión, sin detrimento de la aplicación del derecho administrativo cuando la actividad, la prestación o el servicio lo requieran.

Además, un contrato programa regulará la relación de Lanbide-Servicio Público Vasco de Empleo y de la Administración General de la Comu-

nidad Autónoma de Euskadi (art. 96), donde se fijarán los objetivos, planes de acción, la financiación y los indicadores de evaluación de la actividad del ente. La DA 1.º de la Ley prevé el compromiso de la suficiencia financiera de Lanbide-Servicio Público Vasco de Empleo.

La plantilla se compondrá de personal laboral y de funcionarios. A estos últimos se reservará los puestos de trabajo que comporten el ejercicio de potestades públicas o la salvaguarda de intereses generales (art. 99). Ya hemos indicado que la EM vincula la calidad del Servicio Público Vasco de Empleo a la disposición de recursos humanos suficientes y adecuadamente formados.

La DA 5.ª prevé las reglas de transformación del organismo autónomo de carácter administrativo Lanbide-Servicio Vasco de Empleo en el ente público de derecho privado que tendrá que ser efectiva el 1 de enero de 2025.

IV. LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y EL PAPEL DE LAS ENTIDADES LOCALES

La Ley otorga una especial relevancia al principio de territorialización de las políticas de empleo, y con ello a la dimensión local de las políticas públicas de empleo, que se concreta en el protagonismo que se otorga a las diputaciones forales y a los municipios. Tal como se observa en la EM (V), «El interés de lo local impregna el modelo prestacional, la gobernanza y la planificación, en una declaración que trasciende lo meramente programático y la funcionalidad del principio informador para dotarla de un contenido efectivo.». El art. 4 subraya la importancia de la dimensión local en el diseño y gestión de las políticas públicas de empleo.

La declaración programática es semejante a la Ley 3/2023 estatal, pero a diferencia de la norma estatal, que se queda en una mera proclamación de intenciones (remitiendo a las Comunidades Autónomas su concreción), la Ley vasca ordena las competencias de gestión entre el Servicio Público Vasco de Empleo, las diputaciones y los municipios y entidades locales (arts. 48 a 50) y reconoce, en particular, a las diputaciones forales y municipios competencia para aprobar planes territoriales de empleo y para promover acciones de fomento del empleo vinculadas singularmente al desarrollo económico y social del territorio, así como las dirigidas a la inserción sociolaboral de las personas en situación o en riesgo de exclusión (arts. 66 y 67).

La DT 3.^a de la Ley con cierto detalle prevé la creación de un fondo de cooperación para el empleo y desarrollo local, con el fin de financiar las competencias propias de los municipios y entidades locales que derivan de la Ley.

V. LAS ENTIDADES PRIVADAS COLABORADORAS DE LA RED VASCA DE EMPLEO

El régimen jurídico de las entidades privadas colaboradoras de la Red Vasca de Empleo (arts. 56 a 58) prevé la colaboración bajo los principios «de necesidad y de mayor eficiencia en la prestación de los servicios», mediante distintas fórmulas.

Destaca la regulación de los acuerdos abiertos (art. 57), categoría que define el precepto desde parámetros ajenos a los que son propios de las normas de contratación pública. Las entidades podrán acogerse a la fórmula del acuerdo abierto se comprometan a prestar los servicios en las condiciones preestablecidas, sin que la Administración lleve a cabo una selección entre aquellos, porque todos resultan igualmente válidos y, por ende, a todos se permite la adhesión al acuerdo. La EM (VIII) aclara que «no se trata de una huida de la legislación de contratos del sector público, sino, justamente, de su aplicación estricta a los supuestos que se ajustan al concepto que le es propio, y de permitir a la Administración, a Lanbide-Servicio Público Vasco de Empleo en este caso, acogerse a esta fórmula de enorme potencial y flexibilidad».

Asimismo, contempla los acuerdos de gestión concertada, mediante contratos públicos, bien que con la singularidad de contemplar como únicas destinatarias en la prestación de determinados servicios y de los programas para la mejora de la empleabilidad y ocupabilidad a entidades privadas de iniciativa social (fundaciones, asociaciones, cooperativas de iniciativa social) cuyo objeto social prevea actividades en el ámbito del empleo.

VI. LA PLANIFICACIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

La Ley diseña un modelo de planificación integrada y coordinada de las políticas públicas de empleo (arts. 76 y ss.). El principal instrumento de definición estratégica y de coordinación de las políticas públicas de

empleo será la Estrategia Vasca de Empleo, con una vigencia de seis años, en cuya formulación atenderá a las directrices de las políticas públicas de empleo y de la política económica establecidas por el Gobierno Vasco, así como a las directrices estratégicas europeas y estatales de empleo.

La Estrategia orientará las políticas públicas de empleo y fijará prioridades y objetivos estratégicos, singularmente relevantes en relación con los colectivos de atención prioritaria y en relación con la seguridad y, cosa singular, también en relación con la salud en el trabajo. Se constituye, a su vez, en instrumento de coordinación, en tanto en cuanto los planes territoriales de empleo y los planes de empleo y desarrollo local habrán de ajustarse a sus directrices.

Junto a este instrumento principal se prevé el plan trienal de empleo y los planes de empleo y desarrollo local. El plan trienal de empleo es el instrumento de planificación operativa de las políticas públicas de empleo en la Comunidad Autónoma, que concreta las orientaciones, directrices y objetivos contenidos en la Estrategia Vasca de Empleo e integra el programa de acción del Gobierno Vasco, así como la programación de acciones y programas integrales de las diputaciones forales en materia de empleo en el periodo de que se trate.

Por su parte, los planes de empleo y desarrollo local son los instrumentos de planificación de las políticas públicas de empleo en el ámbito local. Su elaboración se impone a los municipios de más de 10.000 habitantes, a las cuadrillas que integren municipios que, en conjunto, sumen más de 10.000 habitantes, a las mancomunidades cuyos estatutos asuman de forma mancomunada la ejecución de servicios para el fomento del empleo y el desarrollo local, siempre que, en conjunto, los municipios mancomunados sumen más de 10.000 habitantes, y a cualesquiera otras entidades locales de base asociativa que reúnan estos requisitos.

Conviene subrayar que los municipios y entidades locales que no estén obligados a elaborar planes de empleo y desarrollo local deberán aprobar un programa de acciones dirigido a estimular la actividad económica y la generación de empleo en el municipio o en la entidad local respectiva.

La DA 4.^a prevé que el plan trienal de empleo de Euskadi y los planes de empleo y desarrollo local se aprobará en el plazo de un año desde que el Gobierno Vasco apruebe la adaptación de la Estrategia Vasca de Empleo, que a su vez contará con un plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley (recordemos, 29 de junio de 2024).

Lo llamativo de este formato de planificación y ejecución de las políticas de empleo diseñado por la LEPV es la falta de sincronía, y, por tanto,

de coordinación, con la correspondiente al Estado, que estructura la planificación y ejecución de las políticas para todo el Estado mediante la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, con vigencia de cuatro años, y el Plan de fomento del empleo digno, de vigencia anual.

VII. INSPECCIÓN, EVALUACIÓN Y FINANCIACIÓN

Con el objetivo de control de la calidad en la prestación de los servicios se regula la inspección de la Red Vasca de Empleo (arts. 59 a 64), sin perjuicio de las competencias de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (art. 59.3). De forma que la Ley separa la prestación de los servicios de empleo y el control de estos.

En el desarrollo de su función inspectora podrá acceder a los centros que prestan servicios vinculados a la RVE, requerir información y documentación, formular requerimientos y proponer medidas de garantía de la calidad de los servicios (art. 61). Se prevé en el art. 64, como medida dirigida a garantizar la calidad en la prestación de los servicios, la facultad de la sustitución en la prestación de servicios de la entidad responsable por el Lanbide-Servicio Público Vasco de Empleo, limitada a aquellos supuestos en que la inspección detecte un incumplimiento grave y reiterado de la gestión de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo. La decisión sobre la procedencia de la sustitución será en todo caso temporal hasta que la calidad del servicio se halle suficientemente garantizada. Aunque la decisión no tiene naturaleza sancionadora, no impedirá las consecuencias aplicables por incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos en virtud de convenios y contratos para la gestión de los servicios.

Uno de los aspectos destacables en la modernización de las políticas de empleo se dirige a la creación de un sistema de evaluación y monitorización de las políticas independiente. En este sentido, al igual que la nueva ley de empleo estatal, la LEPV prevé la evaluación independiente de las políticas públicas de empleo (art. 89). Corresponderá a una institución ajena a las instituciones competentes en materia de empleo, concretamente, al Órgano de evaluación, investigación e innovación de las políticas de empleo e inclusión, regulado en la Ley 14/2022, de 2 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión. La evaluación se realizará cada tres años y ofrecerá recomendaciones de mejora a las instituciones competentes en la gestión, «que deberán atender al resultado de las

evaluaciones en el ejercicio de sus funciones y motivar, en su caso, el apartamiento de sus recomendaciones».

Por otra parte, al igual que la Ley estatal [arts. 9.c) y 13.3.a)], la LEPV presta atención al objetivo de la prospección y detección de necesidades formativas sobre el mercado de trabajo. En este sentido, el Observatorio Vasco de Empleo y de Formación (art. 46) integra la información, análisis y prospectiva sobre el empleo de la Comunidad Autónoma de Euskadi, la prospección, detección y análisis de las necesidades formativas, singularmente de las referidas al mercado de trabajo de la Comunidad Autónoma y la información relativa al comportamiento del mercado de trabajo y de la calidad del empleo. Aquí cabe añadir el instrumento, que ya hemos mencionado, de información avanzada sobre el mercado de trabajo como parte de la cartera de servicios (art. 35).

Como ya se ha ido apuntado, la Ley vasca es sensible a la temática de la financiación, que es uno de los principales obstáculos históricos en la eficiencia y calidad de las políticas públicas de empleo. Como regla, la Ley prevé que cada institución financie el desarrollo de las políticas de empleo de su competencia y la gestión de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo, con cargo a sus respectivos presupuestos, es decir, los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, los presupuestos generales de los territorios históricos, los presupuestos municipales o de las entidades locales de ámbito supramunicipal (art. 85).

Pero, al mismo tiempo, se prevé que el Gobierno Vasco establezca mecanismos estables de colaboración financiera con los municipios y entidades que gestionen la cartera de servicios de la RVE, preferentemente mediante convenios de colaboración plurianuales, y se remite a un desarrollo reglamentario su régimen jurídico (art. 86).

Vinculada directamente a esta previsión se halla la creación del fondo, ya apuntado, de cooperación para el empleo y desarrollo local por la disposición transitoria tercera, que se dirige a garantizar la elaboración de planes de empleo y desarrollo local a la luz del principio de suficiencia financiera. Se trata de un mecanismo de colaboración financiera estable, con una duración máxima de ocho años, entre el Gobierno Vasco y los municipios o entidades de ámbito supramunicipal para la gestión de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo.

Finalmente, como ya se anotó, la DA 1.º de la Ley prevé el compromiso de la suficiencia financiera de Lanbide-Servicio Público Vasco de Empleo.

VIII. ENTRADA EN VIGOR Y DISPOSICIONES TRANSITORIAS

La Ley 15/2023 entrará en vigor el 29 de junio de 2024, salvo los capítulos I (ordenación de competencias) y II (Gobernanza) del título IV, que entraron en vigor al día siguiente de su publicación, el 30 de diciembre de 2023.

Las disposiciones transitorias se ocupan de la aplicación gradual de los arts. 12 y 13, relativos a los derechos al diagnóstico personal sobre la empleabilidad y a la elaboración de un plan integrado y personalizado de empleo, respectivamente, así como del Catálogo Vasco de Especialidades Formativas de la Administración laboral y del Fondo de cooperación para el empleo y desarrollo local.