



Consejo Económico y Social

Comunidad de Castilla y León

INFORME 4/92

*previo sobre el Proyecto de Decreto para
combatir el paro de Larga Duración de los jóvenes
y otros colectivos con dificultades para acceder
a un empleo*

CES Castilla y León



11199204 EJE 1

INFORME PREVIO EMITIDO POR EL C.E.S. DE CASTILLA Y LEON SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO ELABORADO POR LA CONSEJERIA DE ECONOMIA Y HACIENDA POR EL QUE SE REGULAN Y ESTABLECEN LAS MEDIDAS PARA COMBATIR EL PARO DE LARGA DURACION Y LOGRAR LA INSERCIÓN SOCIOPROFESIONAL DE LOS JOVENES Y OTROS COLECTIVOS CON DIFICULTADES PARA ACCEDER A UN EMPLEO.

I.-ANTECEDENTES

-Visto el texto del proyecto de Decreto remitido a este C.E.S. por la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León, con entrada nº 48-1 en el orden de su Registro General y fecha 17 del pasado mes de febrero del año en curso.

-Oídos en comparecencia ante las Comisiones de Trabajo del Area Social y de Desarrollo Regional, en sesión conjunta, los Srs. Secretario General de la Consejería de Economía y Hacienda y Director General de Economía y Asuntos Comunitarios, celebrada en la Sala de Plenos de este Consejo.

-Considerando que el artículo 32 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León autoriza a sus instituciones para que la actuación económica se oriente a la consecución del pleno empleo.

-Vistos el artículo 3º .- a) de la Ley 13/90 de creación del Consejo Económico y Social de Castilla y León, y 3º .- a) de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, este Consejo, en Sesión Plenaria celebrada el día 2 de abril de 1992 ha acordado aprobar el presente informe, que será remitido a la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León, a fin de que se tenga por evacuado el trámite de informe preceptivo previo en la tramitación y aprobación de los proyectos de decreto de carácter socioeconómico de la Junta de Castilla y León.

II.-CONSIDERANDO:

-Que la Comunidad Europea, basándose en las nuevas necesidades del mercado de trabajo que exigen mayores grados de cualificación y capacitación profesional, aconseja introducir actuaciones en favor de los jóvenes parados y parados de larga duración, grupos sociales claramente desfavorecidos.

-Que tales grupos sociales representan un potencial laboral que deben quedar integrados en el mercado de trabajo, con los que la Comunidad Europea debe contar necesariamente.

-Que en la Comunidad de Castilla y León existen recursos humanos suficientes aunque infrautilizados en muchas ocasiones, por carencias formativas o falta de oportunidades de integración en el mercado laboral.

A raíz del estudio en conjunto del proyecto de Decreto sometido a informe, este Consejo Económico y social desea poner de manifiesto:

III.-OBSERVACIONES GENERALES

1.-El equilibrio normativo exige que tanto, en lo que se refiere a los requisitos necesarios para la concesión de ayudas y subvenciones, como a las causas por las que las ya concedidas puedan ser retiradas o minoradas, deben guardar la necesaria proporcionalidad.

Las soluciones de reducción, suspensión y supresión de ayudas, con justificación en la ejecución parcial de los hechos subvencionados añaden al acto administrativo elementos de discrecionalidad que se evitarían mediante la introducción de parámetros y referencias en evitación de discrecionalidad excesiva, generalmente no constructiva desde el punto de vista de la imagen de la administración actuante.

2.-Los recursos asignados en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad para 1992 son insuficientes, tal como en el informe evacuado por este Consejo sobre referida Ley ya quedó expresado.

El Consejo entiende insuficientes los recursos presupuestados considerando la amplitud de los programas previstos y los ambiciosos objetivos que estos proponen.

3.-En aras de la seguridad jurídica, de la fiabilidad de los datos que cada peticionario pueda aportar al expediente de solicitud de ayuda o subvención, es preciso que los requisitos que se exigen se adapten a la situación real sobre la que se proyectan.

En este sentido, preocupa al Consejo la definición o concreción establecida en el artículo 1º. 3.- de este proyecto de Decreto que se refiere a la figura de parado de larga duración.

4.-El establecimiento del requisito de una año como mínimo, inscrito de forma continuada como parado en las oficinas el INEM, supone alejar de la posibilidad de empleo a todas aquellas personas que durante ese año hayan podido realizar trabajos de escasa duración. Por tal razón sería aconsejable que se utilizara un sistema más abierto para la determinación de la figura del parado de larga duración.

De la misma manera, debería definirse expresamente el concepto de PYME, o cuando menos hacerse referencia en el texto del proyecto de Decreto, en remisión, a las normas que en otros textos legales lo definen.

5.-Otro factor a tener en cuenta es el de la dispersión normativa en la regulación de materias cuya semejanza es evidente.

Entiende este Consejo que la normativa básica y fundamental que recoja las ayudas y subvenciones que la Junta de Castilla y León establece en este proyecto de Decreto, debería ser objeto de un tratamiento legislativo perdurable en el tiempo.

6.-Por otra parte, se considera deseable y digno de favorecimiento el empleo fijo, mediante la formalización de contratos de trabajo de duración indefinida.

Es necesario, pues, priorizar la creación de empleo estable, de tal forma que se muestre preferencia en favor de aquellas empresas, cooperativas y sociedades anónimas laborales que en el transcurso del tiempo hayan formalizado mayor número de contratos de trabajo de duración indefinida.

7.-Es imperativo legal que las normas, cualquiera que estas sean, han de ser claras, y a efectos de su operatividad el Consejo estima conveniente la estricta delimitación de los distintos grupos o colectivos a los que van dirigidas las actuaciones contempladas en esta norma.

El texto informado adolece en aspectos concretos de contradicciones e imprecisiones; entre las que cabe resaltar las referidas a la cuantía de las subvenciones, que se establecen mediante la expresión "hasta" como límite máximo, dejando a la discrecionalidad de la administración la concreción de cada una de las subvenciones.

IV.-CONSIDERACIONES PARTICULARES

1.- Programa II. Aprendizaje de Oficios.

1.1.-Aprendizaje de oficios, artículo 6°. 1.- este Consejo entiende que sería beneficioso aportar una definición más detallada de los posibles beneficiarios, por cuanto su actual redacción pudiera ser considerada más como una declaración de intenciones que como descripción o definición de los beneficiarios de referido programa.

1.2.-En el artículo 6°. 2, a), b) y c) se establecen las tres acciones a subvencionar:

a) cursos de iniciación a la vida profesional para jóvenes ente 16 y 25 años con problemas de adaptación o de inserción en el mercado laboral.

b) experiencias laborales en consonancia con las enseñanzas recibidas dirigidas a los aprendices.

c) promoción de contratos laborales para aprendices.

1.3.-Se considera inadecuada la redacción dada al punto 2, del artículo 6°, que hace referencia a la posibilidad de acceder de forma directa a un empleo estable, respecto de la redacción establecida en el artículo 6°. 5. apartado 2. por cuanto se ofrecen estas ayudas, en un primer término para la contratación indefinida, las empresas que proporcionen, a la finalización de las experiencias laborales, un puesto de trabajo temporal o estable a los jóvenes aprendices.

Se trata, pues, de dar coherencia al texto, pues tales ayudas enunciadas para la contratación estable o indefinida, se acrecientan y amplían en impropio lugar, dado que ésta ampliación se introduce en el punto 5. artículo 6° peticionarios, siendo evidente que tal materia debería quedar incluida exclusivamente en el enunciado de cada una de las acciones referidas en el artículo 6°, 2.- a), b) y c).

1.4.-Conclusión. Es preciso realizar un esfuerzo sistematizador, por lo que se refiere al programa II, dando al mismo mayor claridad, pues se produce una cierta confusión a la hora de determinar a los grupos o colectivos a los que se dirige, y concreción conceptua con fin de facilitar la gestión y control del mismo.

2.- Programa III. Iniciación práctica al empleo.

2.1.-El artículo 7º. 4. establece la cuantía máxima de la subvención en 500.000 pesetas por trabajador contratado en prácticas, por un periodo mínimo de 6 meses continuados a jornada laboral completa.

Esta disposición se entiende desproporcionada respecto, por ejemplo, de la subvención hasta 285.000 pesetas para contratos temporales de 18 meses, aún cuando el Sr. Director General informase en su comparecencia la retirada de esta subvención dejando persistentes las referidas a los contratos de 24 y 36 meses, que se establece en el programa IV de este proyecto de Decreto. Desproporción que hay que entender no sólo a la luz de las cuantías de las ayudas, sino del origen de la contratación. Iniciación práctica al empleo en el primer caso y fomento a la contratación de nuevos empleos el segundo, radicando la diferencia únicamente en la presunta experiencia profesional del joven menor de 25 años demandante de empleo. Ello aparece confuso, si se tiene en cuenta que tanto en un caso la titulación hace presumir la capacitación laboral, mientras que en el segundo caso, el mero hecho de ser demandante de empleo no supone tener experiencias laborales.

3.- Programa IV.- Fomento de la Contratación de Nuevos Empleos.

3.1.-El artículo 8º punto 3. apartado 8, establece como uno de los requisitos para beneficiarse del programa IV, el que el nuevo empleo suponga un aumento en el número de trabajadores del centro de trabajo al existente en el último día del sexto mes anterior al hecho subvencionable.

Tal redacción a la vista del principio de movilidad del trabajador en el centro de trabajo supone asumir la posibilidad de modificaciones en el número de trabajadores figurados en el libro del centro de trabajo, sería recomendable adoptar otro tipo de cautelas tales como, para el caso de empresas con más de un centro de trabajo en la misma localidad, el que se refiriera a la totalidad de éstos cuya titularidad corresponda a una misma empresa, y no sólo referirse al centro de trabajo de forma simplificada.

En todo caso la ayuda se justificaria cuando supusiera un aumento en el número de trabajadores del centro de trabajo, con relación al existente seis meses antes desde la fecha de la contratación.

3.2.-Parece una discriminación inadmisibles el hecho de establecer una limitación al derecho de las mujeres para acceder a los beneficios previstos en este programa, reduciendo como beneficiarias a aquellas que tengan responsabilidades familiares y que los ingresos de la unidad familiar no sean superiores a 1,5 veces el Salario Mínimo interprofesional, mientras que para los hombres, cualquiera que sea su circunstancia, no se establece limitación alguna o consideración especial respecto de sus ingresos.

Este Consejo recomienda suprimir en el texto del proyecto de Decreto el párrafo 3 del artículo 8º. 3.

En conclusión, el Programa IV parece introducir puntos de confusión, en tanto en cuanto aparece en el listado de potenciales peticionarios (artículo 8º, 2.) grupos considerados como marginados, entre los que se incluyen a las mujeres, los jóvenes menores de 25 años demandantes de empleo, los mayores de 45 años y los aprendices, junto con ex toxicómanos, minusválidos físicos y psíquicos, y emigrantes castellano-leoneses retornados. A esta dispar relación de peticionarios no se le encuentra explicación lógica que la justifique externamente.

4.-Programa V.- Transformación de Contratos Temporales en Indefinidos.

4.1.-Se reproduce lo dicho en el apartado 2 del punto 3 del presente informe a efectos del cómputo del plazo en relación con el aumento del número de trabajadores en un centro de trabajo. Aún cuando se trata de programas de distinta naturaleza; o en este caso se retira el requisito temporal, por cuanto se entiende beneficioso socialmente transformar los contratos temporales en indefinidos, o se establecen requisitos más rigurosos de forma general.

5.-Programa VI.- Apoyo a los emprendedores de Empresas.

5.1.-Respecto a la cuantía de la subvención referida al coste de los estudios de viabilidad previos al inicio de la actividad (artículo 10º. 3. punto 3º) convendría establecer la posibilidad de que, en algunos casos, por su escasa cuantía o por tratarse de iniciativas en el área de la economía social, los informes sobre la viabilidad de proyecto fueran redactados por los propios Servicios Técnicos de la Consejería de Economía y Hacienda.

5.2.-Por lo que se refiere a la cuantía de las ayudas a las inversiones, debería de obviarse la distinción, a efectos de su inclusión como inversión subvencionable, entre inmuebles y demás elementos del equipo capital, por cuanto a las primeras se las exige no más de un año de antelación a la fecha del alta del trabajador en la Seguridad Social, mientras que al resto solamente seis meses. Sin que se encuentre una explicación lógica que no sea el que los bienes inmuebles no presentan devaluación con el uso lo que conlleva una garantía apreciable en el tiempo.

6.- Promoción de Empleo Generado por Municipios y Mancomunidades.

6.1.-Se observa una modificación cuantitativa de la redacción actual sobre la precedente en éste ámbito, a tenor de lo dispuesto en el Decreto 10/1991 de 24 de enero, se subvencionaba el 90 por 100 de los costes laborales, sufriendo tal porcentaje en la actual redacción un recorte del 20 por 100. Similar recorte, 10 puntos, sufre la subvención del coste de los materiales, que en el ejercicio anterior se fijaba en un máximo del 60 por 100, resultando el actual reducido al 50 por 100.

Es preciso considerar el hecho de que en nuestra Comunidad existen ayuntamientos, incluso mancomunidades, sobre todo en zonas especialmente deprimidas, cuyos limitadísimos recursos económicos hacen aconsejable una discriminación favorable por ser, en ocasiones, las iniciativas de tales entidades las únicas capaces en determinadas

zonas, de favorecer actividades económicas que palien en alguna medida situaciones de pobreza endémica. No obstante, la previsión en la Ley de Presupuestos de importantes partidas destinadas a la promoción de zonas deprimidas aconsejan introducir entre las condiciones de contratación de obras de infraestructuras aquellas que incidan en la contratación de trabajadores en paro avecindados en los términos municipales en que se ejecuten los proyectos correspondientes.

6.2.-Tan ardua problemática, tangente a las prestaciones de carácter social, hace aconsejable el apoyo en estas zonas, de forma enfática e individualizada, de aquellas iniciativas empresariales, que, bien en el ámbito mercantil, bien en el de la llamada economía social, supongan la creación de iniciativas económicas, cuyo capital laboral reúna las circunstancias de sufrir especiales dificultades de inserción en el mercado laboral, y en la medida que su eficaz gestión lo permita, amparándose en convenios con ayuntamientos y mancomunidades destinados a la prestación de servicios o la realización de obras, así como el establecimiento de programas de formación, y, en su caso, de reciclaje profesional.

6.3.-De cualquier forma habrá de tenerse en cuenta que este tipo de actuaciones vienen cofinanciadas por el INEM, que generalmente aporta el cien por cien de los costes laborales, por consiguiente se deberían aplicar las partidas correspondientes a este capítulo a subvencionar únicamente los costes de materiales, lo que permitiría aplicar una mayor aportación porcentual de la Junta de Castilla y León al importe de los materiales, pudiendo reponer la previsión de subvención en el 50 por 100 para el coste de materiales, equiparando el grado de subvención con las previsiones recogidas para el ejercicio 1991, evitándose así una reducción no coherente con la finalidad perseguida.

V.-RECOMENDACIONES FINALES

1.-El texto de proyecto de Decreto que este Consejo informa, en su presentación, a modo de exposición de motivos, precisa que se sustituye con él la anterior normativa en esta materia, recogida en el Decreto 10/1991 de 24 de enero; y ello por que "algunas medidas subvencionadas encontraban dificultades y no respondía a las demandas de los beneficiarios". Además, se considera la introducción de modificaciones en la anterior regulación en virtud de las nuevas oportunidades de empleo que ofrece a la Comunidad Europea.

Ocasión propicia, a juicio de este Consejo para, de forma global y coordinada, dar desarrollo normativo en nuestra Comunidad a cuantas iniciativas comunitarias inciden en el ámbito finalístico común de la promoción de empleo, la formación profesional y las

iniciativas empresariales, cofinanciadas con recursos del F.S.E, FEOGA - ORIENTACION, F.E.D.E.R.

2.-Desde el punto de vista sistemático, considera este Consejo, debería ganarse en claridad a fin de aproximarse a este imperativo legal, organizando esta normativa de forma sencilla y clara con el fin de dar acceso a la misma al mayor número de interesados y futuros beneficiarios. Además, con ello se mejoraría la gestión de los recursos de la Administración regional.

Inconvenientes que se acentúan al establecer en tres apartados, normas comunes para cada uno de los siete programas que comprende el proyecto de decreto informado, siendo así que cada uno de los programas merece, por si sólo, identificación propia en su gestión.

5.-En la elaboración de este informe el Consejo Económico y social no ha tenido conocimiento, por no haberle sido remitida, de la documentación que ha servido de base a los Servicios Técnicos de la Consejería de Economía y Hacienda para la redacción de este proyecto de Decreto.

Por otra parte, tal como lo manifestó el Sr. Director General de Economía y Asuntos Comunitarios en su comparecencia, se ha procedido a una modificación formal del presente proyecto al refundirle con el referido a las iniciativas NOW y EUROFORM. Este Consejo ha tenido conocimiento extraoficial del texto refundido. La omisión de la remisión de forma oficial del texto refundido es valorada por el Consejo Económico y Social como consecuencia de la descoordinación entre las instituciones que tiene su explicación en la reciente creación y puesta en funcionamiento del C.E.S. Teniendo seguridad de que en el futuro se pondrán los medios oportunos para evitar disfunciones semejantes.

6.-Dado que los intereses generales están debidamente representado por los agentes sociales, organizaciones empresarias y sindicales, el Consejo recomienda la constitución de una Comisión Regional compuesta paritariamente por empresarios, sindicatos y administración al objeto de efectuar el seguimiento de la ejecución de las medidas propuestas en el decreto informado.

En materias específicas que afecten a otros grupos representados en el Consejo Económico y Social, estos participarán en la Comisión, pudiendo en otros casos recabarse la presencia de otros agentes sociales afectados.

CES-Castilla y León

