

## DICTAMEN 3 / 2001

**Sobre el Proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas para el desarrollo de proyectos que, mediante estrategias formativas que utilicen la metodología del cheque-inserción, persigan mejorar las posibilidades de inserción laboral de las personas en situación de desempleo.**

Bilbao, 31 de enero de 2001

### I.- ANTECEDENTES

El día 17 de noviembre tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social por el que se solicitaba informe sobre el Proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas para el desarrollo de proyectos que, mediante estrategias formativas que utilicen la metodología del cheque-inserción, persigan mejorar las posibilidades de inserción laboral de las personas en situación de desempleo, según lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 9/1997, de 27 de junio, del Consejo Económico y Social Vasco.

Dicho Proyecto de Decreto tiene su origen en el Plan Interinstitucional por el Empleo 2000-2003 firmado el 26 de mayo de 2000 entre el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales de la CAPV y la Asociación Vasca de Municipios (EUDEL), que fue elevado como comunicación a la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales del Parlamento Vasco y debatido por la misma el 22 de junio de 2000, y donde se prevé el desarrollo de nuevas formas de gestión, distintas o complementarias, de las acciones formativas cuya financiación se solicita al Gobierno Vasco o a las Diputaciones Forales (p.ej. el desarrollo de cheques de inserción distribuidos por el Centro de Orientación).

De manera inmediata fue enviada copia del Proyecto de Decreto a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran las propuestas y opiniones que considerasen oportunas y dar traslado de las mismas a la Comisión Permanente o Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco.

El día 20 de diciembre de 2000 se reunió en sesión de trabajo la Comisión de Desarrollo Social formulando la propuesta de Dictamen que fue elevada a la aprobación del Pleno, quien en su sesión del día 31 de Enero de 2001 acordó aprobar el mismo.

### II.- CONTENIDO

El texto del Proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas para el desarrollo de proyectos que, mediante estrategias formativas que utilicen la metodología del cheque-inserción, persigan mejorar las posibilidades de inserción laboral de las personas en situación de desempleo, consta de: preámbulo, 22 artículos, Disposición Adicional Única, dos Disposiciones Transitorias y tres Disposiciones Finales.

#### Preámbulo:

En el preámbulo se señala que el Plan Interinstitucional por el Empleo 2000-2003, aprobado el 23 de mayo de 2000 por el Consejo de Gobierno del Gobierno Vasco, Consejo de Diputados de las Diputaciones Forales de Alava, Bizkaia y Gipuzkoa y por la Comisión Ejecutiva de la Asociación Vasca de Municipios (EUDEL) y firmado el 26 de mayo de 2000 por estas instituciones para su desarrollo y aplicación sienta las bases de la coordinación y cooperación interinstitucional en el desarrollo de las políticas activas a favor del empleo, entre otros aspectos impulsando localmente experiencias de apoyo a la inserción laboral de las personas en situación de desempleo.

El cheque-inserción es un instrumento de gestión que mediante la adjudicación de un gasto presupuestario a una persona beneficiaria final (que se va activando en la medida en que se vayan consumiendo los diferentes servicios de inserción - orientación, información, formación, experiencias laborales-), permite avanzar hacia modelos en los que las personas desempleadas adquieren una mayor responsabilidad y autonomía en el desarrollo de su propio itinerario de inserción al permitir:

- Dejar constancia del itinerario de inserción acordado entre la persona desempleada, a partir del diagnóstico efectuado por los servicios de orientación para el empleo.
- Orientar a dicha persona sobre el abanico de alternativas formativas que pueden responder a sus necesidades de inserción.
- Financiar la formación libremente elegida por la persona interesada.
- Hacer un seguimiento del nivel de cumplimiento del itinerario propuesto y de su éxito en términos de inserción laboral.

Para su desarrollo es necesaria la existencia de:

- La entidad promotora (Administración Pública), expendedora de los cheques-inserción y homologadora de las entidades proveedoras de servicios.
- La persona en desempleo en proceso de inserción laboral.
- La entidad proveedora de los diferentes servicios de inserción.

Cuerpo dispositivo:

El **Artículo 1** define el objeto de la Ley, que es la regulación de las ayudas del Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco al desarrollo de proyectos que mediante estrategias formativas que utilicen la metodología del cheque-inserción, persigan mejorar las posibilidades de inserción laboral de las personas en situación de desempleo.

El **Artículo 2** señala que las entidades beneficiarias de las ayudas reguladas en este Decreto son las tres Diputaciones Forales de la CAPV.

El **Artículo 3** establece que los proyectos subvencionables son aquellas experiencias de carácter formativo en las que se incluya la expedición de cheques-inserción para su libre utilización en actividades formativas, prestados por entidades homologadas, que respondan a las necesidades de inserción diagnosticadas por los servicios de orientación para el empleo regulados por el Decreto 76/2000, y el **Artículo 4** indica que las personas destinatarias de los cheques inserción son las personas en situación de desempleo.

El **Artículo 5** precisa la procedencia de los recursos económicos destinados al cumplimiento del objeto de este decreto, los límites de la concesión y el reparto entre las Entidades beneficiarias, y el **Artículo 6** establece el cumplimiento de las obligaciones en materia de subvenciones públicas.

El **Artículo 7** establece que como máximo se subvencionará un único proyecto por Territorio Histórico e indica los criterios de adjudicación de las ayudas, y el **Artículo 8** regula los criterios de cuantificación de la subvención.

El **Artículo 9** indica la instancia ante la que se deberán presentar las solicitudes para acogerse a estas ayudas y la documentación preceptiva que acompañará a dicha solicitud.

El **Artículo 10** versa sobre la subsanación de los defectos de la solicitud, el **Artículo 11** indica que el órgano gestor de las ayudas es la Dirección de Empleo y Formación, la resolución y plazos, recursos y procedimiento de publicidad de las mismas y el **Artículo 12** establece el plazo para resolver las solicitudes de subvención.

El **Artículo 13** precisa el contenido de la resolución de concesión, el **Artículo 14** señala la forma de pago y justificación de la subvención y el **Artículo 15** indica el inicio y plazo de ejecución del proyecto.

El **Artículo 16** establece las obligaciones de las entidades beneficiarias y el **Artículo 17** señala la concurrencia de estas ayudas con otras destinadas al mismo fin.

El **Artículo 18** precisa que se constituirán comisiones bilaterales entre el Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco y la Diputación Foral correspondiente para llevar a cabo actuaciones de seguimiento de las acciones subvencionadas.

El **Artículo 19** indica los casos en que podrá modificarse la resolución de concesión, el **Artículo 20** establece los supuestos en que se causará la pérdida del derecho a la subvención y el **Artículo 19** regula el procedimiento de reintegro de las cantidades percibidas.

La **Disposición Adicional Única** señala que la Sociedad Pública Egailan, S.A. podrá llevar a cabo actuaciones de evaluación de las acciones subvencionadas.

La **Disposición Transitoria Primera** precisa el plazo de presentación de solicitudes para el presente año y la **Disposición Transitoria Segunda** establece el monto máximo de los recursos económicos para el cumplimiento del objeto de este Decreto en el año 2000 en 50.000.000 pta. / 300.506,05 euros.

La **Disposición Final Primera** indica el régimen supletorio del presente Decreto y la **Disposición Final Segunda** faculta al Consejero de Justicia, Trabajo y Seguridad Social para adoptar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del presente Decreto.

La **Disposición Final Tercera** indica la vía para recurrir contra la presente convocatoria, y finalmente la **Disposición Final Cuarta** establece la entrada en vigor de la Ley el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

### III.- CONSIDERACIONES

En primer lugar, consideramos que la idea que preside el presente proyecto de Decreto es adecuada, en cuanto a la posibilidad que ofrece a las personas en situación de desempleo de:

- conocer las distintas alternativas formativas que pueden facilitar su inserción en el mercado laboral,
- elegir las opciones de formación que considere adecuadas,
- que dicha formación se halle financiada y no suponga coste alguno para el desempleado,
- que gestionen su propia inserción laboral mediante la realización de los cursos de formación que deseen y la determinación del itinerario de dichos cursos.

No obstante, si del preámbulo se desprende que se trata de un sistema de ayudas destinados a favorecer a las personas en desempleo, en la práctica observamos que el articulado del Decreto parece más orientado hacia las instituciones forales como destinatarias de las ayudas contenidas en este Decreto. Esta orientación del articulado creemos que genera cierta confusión con la iniciativa individual a la que se hace referencia en el preámbulo, en la medida en que se reduce la influencia de la iniciativa personal ya que es la respectiva Diputación la que solicita las ayudas y ello "institucionaliza" el proceso en gran manera.

De hecho, consideramos que el denominado cheque-inserción es una vía de gestión innovadora, eficiente y adecuada para la formación ocupacional de las personas desempleadas que puede contribuir en gran medida a la inserción laboral de las mismas, pero cuya potencialidad se ve recortada en buena medida por las condiciones que se establecen en este Decreto, al restringir la presentación de proyectos a únicamente las Diputaciones Forales y a un solo proyecto por Territorio Histórico. Así, se determina también que "los servicios de formación a los que se pudiera acceder a través de los cheques-inserción deberán ser prestados por entidades *homologadas* al efecto por la Diputación Foral que desarrolle el correspondiente proyecto",

ignorando la estructura formativa ya reconocida y existente en la Comunidad Autónoma (tal como fija el Decreto 157/2000, de 28 de julio, por el que se regulan los Centros Tutelados de Formación Profesional Ocupacional) y estableciendo un nuevo requisito de homologación, esta vez en la ventanilla de las Diputaciones Forales, innecesario y redundante.

Por otro lado, las ayudas se limitan únicamente al coste de la formación recibida por el desempleado sin establecer ningún tipo de exigencia o de superación de determinadas pruebas a cambio por parte de éste, y tampoco se explicitan apoyos para los empleadores que cubran determinados requisitos por la contratación de este tipo de personas, cuestión que debería ser tenida en cuenta.

Finalmente, y como ya hemos señalado en anteriores dictámenes, una vez más se establece el silencio negativo entre instituciones, lo que burocratiza más aún el proceso sin una justificación clara para ello, dado que el número de expedientes que se recibirán en el Gobierno Vasco no se prevé muy elevado.

Hechas estas apreciaciones, el CES Vasco estima oportuno realizar las siguientes **Consideraciones** al articulado del Proyecto de Decreto:

#### **Artículo 2 del Proyecto de Decreto**

El CES Vasco estima que el título y enunciado de este artículo induce una cierta confusión entre quiénes son los destinatarios y los promotores de las ayudas. Por ello, entendemos que es conveniente cambiar el término de "entidades beneficiarias", cuando se refiere a las tres Diputaciones Forales de la CAPV, por el más apropiado de "entidades promotoras".

#### **Artículo 3 del Proyecto de Decreto**

El CES Vasco considera necesario que en este artículo del proyecto de decreto se sustituya "... **deberán ser prestados por entidades homologadas al efecto por la Diputación Foral que desarrolle el correspondiente proyecto**", por "... **deberán ser prestados por centros tutelados de formación profesional ocupacional**", ya que se trata de promover y potenciar la estructura formativa ya existente en la Comunidad Autónoma, en la línea de lo establecido en el Decreto 157/2000, de 28 de julio, por el que se regulan los Centros Tutelados de Formación Profesional Ocupacional, al tratarse de una experiencia que se sitúa en el marco de la formación ocupacional de personas desempleadas para aumentar sus posibilidades de inserción laboral.

#### **Artículo 6 del Proyecto de Decreto**

El CES Vasco considera pertinente sustituir en este artículo la expresión "**ayudas o subvenciones de la misma naturaleza**" por "**ayudas o subvenciones, cualquiera que sea su naturaleza**", ya que no es aceptable que reciban nuevas ayudas públicas hasta que no se cumpla la obligación de reintegrar el dinero público de una subvención que, independientemente de cual sea su naturaleza, se ha percibido de forma indebida. Y si existe un proceso sancionador en marcha, habrá que esperar a la resolución correspondiente para saber si da lugar a la obligación de reintegro.

#### **Artículo 7 del Proyecto de Decreto**

Tal como establece el propio Plan Interinstitucional por el Empleo 2000-2003, se trata de impulsar medidas y actuaciones que entre otros objetivos persiguen la mejora de la ocupabilidad y favorecer la inserción de las personas desempleadas con especial incidencia en aquellos colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo: mujeres, personas en desempleo de larga duración, jóvenes, mayores de 45 años, perceptoras de ayudas sociales, con discapacidades, en riesgo de exclusión social e inmigrantes con permiso de residencia, donde se prestará una especial consideración entre otros al principio de igualdad de oportunidades.

Sin embargo, y frente a esta detallada descripción de los colectivos con mayores dificultades de inserción laboral, en este artículo del proyecto donde se establecen los criterios de adjudicación de las ayudas a los proyectos, tan sólo aparece una referencia genérica a la toma en consideración del *"colectivo al que pertenecen desde el punto de vista del empleo, mayor o menor esfuerzo necesario para la inserción laboral, en función de su déficit formativo"*.

Creemos que esta referencia es insuficiente y que debe de realizarse una mención particular de los citados colectivos en la valoración de los diferentes proyectos. Por ello, el CES Vasco estima pertinente que en el apartado 2.b) de este artículo del proyecto de decreto se valoren explícitamente la participación en los mismos de personas pertenecientes a estos colectivos más desfavorecidos desde el punto de vista del empleo.

#### **Artículo 12 del Proyecto de Decreto**

Consideramos que la mención del "silencio negativo" que se establece en este artículo, pese a que está contemplado en la Ley de Procedimiento Administrativo y aún cuando sea entre instituciones, debería, en la medida de lo posible, ser excluido de la práctica administrativa. Este constante recurso al "silencio negativo" por parte de la Administración burocratiza más aún el proceso, cuando el número de expedientes que se recibirán en el Gobierno Vasco por esta vía será posiblemente muy reducido.

#### **Artículo 18 del Proyecto de Decreto**

Este artículo establece que con el fin de garantizar el óptimo desarrollo de los proyectos subvencionados, se constituirán comisiones bilaterales de seguimiento, en las que participarán dos personas en representación del Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social y otras dos en representación de la correspondiente Diputación Foral. Al establecer dicha composición se excluye de la misma a los agentes sociales, recayendo el seguimiento únicamente en las Administraciones.

El CES Vasco considera más adecuado que esta labor la realice una comisión en la que los agentes sociales se encuentren representados, tanto más en cuanto dicha comisión ya existe, como es la Comisión de Seguimiento de los Programas de Empleo y Formación, con una composición tripartita (organizaciones y confederaciones empresariales, sindicales y Administración), constituida en la Ley 17/1988, de 22 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 1989, en su Disposición Adicional Primera.

### **IV.- CONCLUSIONES**

El CES Vasco considera adecuada la tramitación del Proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas para el desarrollo de proyectos que, mediante estrategias formativas que utilicen la metodología del cheque-inserción, persigan mejorar las posibilidades de inserción laboral de las personas en situación de desempleo, con las consideraciones que este órgano consultivo ha efectuado.

En Bilbao, a 31 de Enero de 2001

Vº Bº El Presidente  
Rafael Puntonet del Río

El Secretario General  
Manuel Aranburu Olaetxea