

**DICTAMEN 2/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE  
ANDALUCÍA SOBRE EL BORRADOR DE DECRETO SOBRE  
INCENTIVOS, PROGRAMAS Y MEDIDAS DE FOMENTO A LA  
CREACIÓN DE EMPLEO Y AL AUTOEMPLEO**

**APROBADO POR EL PLENO EN SESIÓN EXTRAORDINARIA  
CELEBRADA EL DÍA 18 DE FEBRERO DE 2002**

**ÍNDICE**

- I. ANTECEDENTES**
- II. CONTENIDO**
- III. OBSERVACIONES GENERALES**
- IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**
- V. CONCLUSIONES**

## **I. ANTECEDENTES**

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea el mismo, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los proyectos de decretos que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial transcendencia en la regulación de materias económicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 28 de enero tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito del Excmo. Sr. Consejero de Empleo y Desarrollo Tecnológico de la Junta de Andalucía, solicitando emisión de Dictamen sobre el borrador de Decreto sobre Incentivos, Programas y Medidas de Fomento a la Creación de Empleo y al Autoempleo.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Empleo y Formación de dicha institución, con fecha 28 de enero.

## II. CONTENIDO

El Borrador de Decreto está compuesto por siete capítulos, una Disposición Adicional Única, una Disposición Transitoria Única, una Disposición Derogatoria Única y dos Disposiciones Finales.

El **Capítulo I** establece los cinco programas a través de los cuales se instrumentalizan las medidas acordadas en el Decreto: incentivos al empleo estable en las empresas, incentivos al empleo en zonas con alto índice de desempleo, incentivos al empleo de personas con discapacidad en empresas y Centros Especiales de Empleo, apoyos al Autoempleo y Proyectos de Interés Social.

El **Capítulo II** establece los incentivos al empleo estable en las empresas distinguiendo por una parte los colectivos y clase de contratos, y por otra, el tamaño de las empresas.

El **Capítulo III** establece los incentivos por contratos indefinidos o de duración determinada en zonas con alto índice de desempleo, o sujetas a actuaciones específicas de promoción de empleo y actuaciones de fomento de empleo.

El **Capítulo IV** regula los incentivos al empleo de personas con discapacidad, distinguiendo, de una parte, la contratación a tiempo completo o a tiempo parcial en Centros Especiales de Empleo, y de otra los incentivos por la contratación de este colectivo en empresas ordinarias.

El **Capítulo V** establece las ayudas al Autoempleo, preferentemente de jóvenes menores de 30 años, mujeres y colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo. Estos incentivos serán ayudas al inicio de actividad, incentivos a intereses, a la primera contratación laboral que realicen, así como medidas de asistencia técnica.

El **Capítulo VI** contempla apoyar experiencias de empleo mediante proyectos de interés social desarrollados por Instituciones sin ánimo de lucro y Entidades Locales.

El **Capítulo VII** recoge las normas referidas a la tramitación de las solicitudes de ayudas, compatibilidad con otras ayudas, exclusiones, obligaciones de los solicitantes y la competencia para resolver sobre las solicitudes.

La **Disposición Adicional Única** establece que la concesión de las ayudas estará condicionada a la existencia de dotación presupuestaria, sin perjuicio de que los incentivos a la contratación indefinida, en función de su cuantía, podrán ser abonados en dos o más anualidades.

La **Disposición Transitoria Única** establece que hasta que no se produzca el desarrollo reglamentario del Decreto, los plazos de solicitudes de las ayudas se regularán por lo establecido en la anterior normativa reguladora de incentivos a la contratación.

La **Disposición Derogatoria Única** establece la derogación de las disposiciones de igual o inferior rango en cuanto se opongan a lo establecido en el presente Decreto.

La **Disposición Final Primera** autoriza al Excmo. Sr. Consejero de Empleo y Desarrollo Tecnológico a dictar cuántas normas sean necesarias para la ejecución del Decreto.

La **Disposición Final Segunda** establece que el presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el BOJA y con efectos desde el día 1 de enero de 2002.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

Uno de los objetivos básicos de nuestra Comunidad Autónoma es la consecución del pleno empleo, tal y como establece el artículo 12º en su apartado 3º del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

En este sentido, y para propiciar de manera más concreta su realización, entre los principales objetivos de la economía andaluza para los próximos años que se recogen en el V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, suscrito en el mes de mayo de 2001, se recogen diversos programas dirigidos a incentivar la inserción laboral de jóvenes, mujeres y colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado laboral, ya sea mediante la creación de empleo por cuenta ajena, o impulsando el desarrollo de iniciativas de autoempleo.

Para posibilitar el desarrollo de estas medidas se ha elaborado el Borrador de Decreto que se presenta al Dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía. Se trata de un borrador de Decreto que ha sido elaborado desde el consenso alcanzado por la Administración Andaluza, las Organizaciones Sindicales UGT y CC.OO. y la Confederación de Empresarios de Andalucía.

Dicho consenso se alcanzó en el seno de la Comisión de Seguimiento del SAE (Servicio Andaluz de Empleo), en el que se constituyó, en el segundo semestre del pasado año, un Grupo Técnico formado por representantes empresariales, sindicales y de la Administración Andaluza, con el objetivo de estudiar y analizar el texto del Decreto para llegar a un acuerdo sobre el mismo, el cual alcanzó dicha Comisión en el mes de diciembre de 2001.

Las anteriores medidas de fomento del empleo impulsadas en Andalucía a través de los acuerdos de Concertación, han repercutido positivamente en la creación de empleo en nuestra Comunidad Autónoma. Por esta razón, en el último Acuerdo de Concertación se ha apostado de nuevo por establecer ayudas e incentivos dirigidos a estos colectivos.

Por otra parte, resulta necesario que el grupo de trabajo sobre **“la aplicación de fórmulas más ágiles de gestión de las ayudas a la contratación”**, llegue a establecer conclusiones que permitan hacer operativo y eficaz este Decreto en lo que se refiere a la agilización de su tramitación y el pago efectivo de los incentivos.

#### **IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

1. En el artículo 22.3 del borrador del Decreto hay un error, debe decir “tres meses *previos* a la formalización del contrato” y no “tres meses previstos”.

## V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía valora muy positivamente el consenso alcanzado por los Agentes Económicos y Sociales y la Junta de Andalucía en esta materia, y que ha propiciado la redacción del presente Borrador de Decreto. Ello supone un paso importante, en el espíritu y en la letra, en uno de los compromisos esenciales adquiridos en el V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, cual es la creación de empleo.

Fruto del consenso alcanzado, el texto del articulado responde íntegramente a lo establecido en el referido Acuerdo de Concertación Social.

Finalmente, en virtud del mencionado consenso y de la fidelidad que el proyecto normativo mantiene con la literalidad de la Concertación, desde el Consejo Económico y Social entendemos que resulta necesario que el grupo de trabajo antes referido llegue a establecer conclusiones que permitan hacer operativo y eficaz este Decreto en lo que se refiere a la agilización de su tramitación y el pago efectivo de los incentivos.

En Sevilla, a 18 de febrero de 2002

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

Vº Bº LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix

# **Dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía sobre Proyecto de Decreto sobre Incentivos, Programas y Medidas de Fomento a la Creación de Empleo y Autoempleo**

## **Voto particular de los dos Consejeros del Grupo III del Sector de la Economía Social**

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

De acuerdo con el artículo 48 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Andalucía, los dos consejeros del Grupo III por la Economía Social, formulan colectivamente el siguiente voto particular sobre el Dictamen referenciado.

#### **1. Para añadir a las Observaciones Generales**

*“El Decreto es de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico y recoge todos los acuerdos de la Concertación Social. Ya que su objetivo es aglutinar las políticas activas del mercado de trabajo, debería adaptarse para reflejar de alguna manera todas las actuaciones de la Consejería en este ámbito, como el Programa de Unidades Territoriales de Empleo y Desarrollo Tecnológico, el Programa de Experiencias Mixtas de Formación y Empleo, el Programa de Medidas Complementarias de Apoyo al Empleo, etc.*

*Así, además de reflejar la Concertación, recogería el sentir de los empresarios que no han participado en ella, y serviría para mejorar la visibilidad de las políticas de empleo y reforzar el carácter aglutinador que quiere y debe tener el Decreto.*

*Estas ayudas puede que no se recojan por pertenecer a Direcciones Generales diferentes de la de Empleo e Inserción, por desarrollarse a través de Consorcios, o por no ser directamente ayudas a la contratación. Sin embargo constituyen instrumentos muy potentes de fomento de empleo. En todo caso, las oportunas justificaciones sobre su omisión deberían haberse recogido en alguna memoria que*

acompañara la documentación que ha entrado en el CES-A, y que ha sido muy escasa.

Además debería tener en cuenta que las ayudas al empleo para empresas es una de las materias sobre las que debe elaborarse Decreto de Presidencia a partir del cual la Comisión Europea comprobará que se ajusta a la competencia, como ya se ha hecho con Ayudas de Finalidad Regional y para la Pyme, Medio Ambiente y están en proceso de aprobación las de I+D+I.

En conclusión, es de celebrar que el Decreto recoja los acuerdos que se alcanzaron en mayo del año pasado, si bien debería enriquecerlos y solventar las carencias que la Concertación puede haber presentado en cuanto a nivel de desarrollo de las diferentes medidas y otras cuestiones que recogemos en el apartado siguiente, y que no hemos podido expresar hasta ahora”.

## **2. Para añadir a las Observaciones Particulares**

Somos conscientes, y la experiencia nos lo ha demostrado, de que algunas de las apreciaciones que se realizan a continuación, son susceptibles de ser remitidas a posteriores desarrollos reglamentarios mediante orden.

Sin embargo, estimamos necesario que haya un criterio único y suficientemente fundamentado para que, como más adelante mencionamos, haya programas que se desglosen más y otros menos, y unos queden prácticamente definidos a falta del plazo de solicitud, mientras que otros, precisamente la Asistencia al Autoempleo, apenas tenga contenido en este Decreto. El criterio ha sido, al parecer, que así se han establecido en el V Acuerdo de Concertación Social. Sería deseable, entonces, que el Decreto sirviera para completarlo.

### **Programa 1. Incentivos al Empleo Estable en Empresas.**

En el primer programa, se han unido jóvenes, mujeres y colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado laboral, así como las antes llamadas otras ayudas a la creación de empleo, en su modalidad de nuevas contrataciones (4 primeros programas de antes).

Las ayudas a la contratación que reciben las empresas según su tamaño y según el colectivo, se distinguen además según sean contratos estables, fijos-discontinuos o transformación de temporal a indefinido. Se desglosan todas las ayudas.

No se definen cuáles son los colectivos con especiales dificultades de inserción, ni se hace referencia a legislación sobre los mismos ni a posteriores desarrollos.

### **Programa 2. Incentivos al empleo en zonas con alto índice de desempleo o sujetas a actuaciones específicas de promoción de empleo.**

Se han separado en un programa aparte los incentivos especiales en zonas de alto índice de desempleo sujetas a actuaciones específicas, tendencia que ya se inició con el Decreto 119/2000 que prestaba especial atención a estas zonas.

Habría que determinar qué se entiende por altas tasas de empleo y por actuaciones específicas. Es una cuantía muy superior a los casos habituales y debe justificarse suficientemente, más aún cuando en este caso se llegan a incentivar incluso las contrataciones temporales.

Tampoco entendemos por qué se hace en el artículo 9, que regula los contratos indefinidos, y sólo en este caso, la puntualización "oídas las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Andalucía".

### **Programa 3. Incentivos al empleo de personas con discapacidad en empresas y en Centros Especiales de Empleo.**

Se han separado los incentivos de discapacitados, antes en colectivos especiales.

Para contrataciones estables en empresas ordinarias, que es el objetivo último de la integración laboral, se dan 500.000 pesetas, y entendemos que debería ser mayor. No sólo en comparación con los incentivos a contrataciones "normales", además es una diferencia abismal con respecto a las contrataciones de Centros Especiales de Empleo (CEE), que son 2 millones de pesetas.

Quizás es excesivamente desigual la batería de incentivos respecto a la contratación por parte de una empresa ordinaria que, por ejemplo, no tiene ayudas para adaptación del puesto de trabajo, aunque reciba también 500.000 pesetas en la nueva ayuda para recibir al discapacitado procedente de CEE.

#### **Programa 4. Apoyo al autoempleo**

En relación con el programa antes comentado, puesto que no sabemos cuáles son los colectivos de mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, y el empleo de discapacitados se saca aparte, no se están contemplando ayudas especiales para emprendedores que, además, sean discapacitados. Estas han sido requeridas por los propios CEE en alguna ocasión y deberían regularse.

En el Programa de Apoyo al Autoempleo, por otra parte, se hace una regulación muy somera, remitiéndose a desarrollo reglamentario, de nuevo porque así se estableció en el Acuerdo de Concertación. Esto ocurre tanto para ayudas de tanto alzado como para incentivos de intereses de préstamos. Se celebra, por otra parte, que este incentivo haya superado en su montante al establecido en la Concertación.

En el caso de incentivos al inicio de la actividad, se deja a desarrollo reglamentario la elección del colectivo, mientras que en las ayudas de contratación del programa 1 se describen totalmente. Debe justificarse este tratamiento diferenciado. El incentivo de intereses igualmente, y, si se va a remitir de nuevo al Convenio Pyme (Junta de Andalucía y Entidades Financieras), no tiene sentido dejar este extremo en suspenso.

Se elimina la ayuda reintegrable a la inversión. Es cierto que este tipo de ayudas puede contribuir a que el beneficiario se implique todavía más en el éxito por tener que devolver el importe. Sin embargo, la decisión de constituirse en empresa que asumen los autónomos es, a la vez que más gratificante, más arriesgada que otro tipo de empresa. En cualquier caso, estas ayudas existían para compensar el supuesto de un proyecto de inversión que generase empleo y con incidencia en el desarrollo local, pero que no pudiese beneficiarse de un préstamo por no ser inicio de la actividad. Por tanto, creemos negativa su eliminación.

Las ayudas de Asistencia Técnica al Autoempleo, no se regulan en ningún aspecto y tampoco se hace referencia a su desarrollo posterior. Únicamente se indica

que la Consejería establecerá medidas para fomentar la cultura emprendedora. Consecuencia de lo anterior es que los potenciales interesados quedan completamente desinformados hasta la publicación de dichas medidas, cosa que no pasa con los demás incentivos.

*En la normativa precedente, en cualquier caso, también se establecían con bastante vaguedad dichas ayudas de Asistencia Técnica, tanto en el Decreto como en la Orden. Debería haberse subsanado ahora. Indicarse claramente que las pueden recibir entidades sin ánimo de lucro que tengan entre sus principales objetivos el fomento de la cultura emprendedora y cuenten con cierta infraestructura mínima.*

*Los servicios a prestar serán de formación, asesoramiento para la puesta en marcha de proyectos empresariales de autónomos y seguimiento de los ya constituidos, así como estudios, difusión con el objetivo de captar más vocaciones empresariales, sesiones informativas, fomento del asociacionismo y de la economía social como fórmula de autoempleo asociado, convocatorias de premios, en colaboración con Universidades...*

*Deberán establecerse algunas cuantías orientativas e identificar los conceptos subvencionables: instalaciones, contratación de personal, material formativo, material fungible, publicidad... Y también los no subvencionables.*

*Para terminar, entre las medidas de apoyo al autoempleo, no se recogen las ayudas a proyectos empresariales locales. Puede que el motivo sea que se incluyan en el nuevo Programa de Unidades y Agentes Territoriales... En cualquier caso las exclusiones deberían haberse comentado en el preámbulo o en una memoria, tanto si son ayudas que desaparecen como si es que se regulan por otros medios.*

### **Programa 5. Proyectos de Interés Social**

*En esta medida, antes incluida en Otras Ayudas, sólo podían participar instituciones sin ánimo de lucro y ahora se amplía a entidades locales. La orden que la desarrolló en su día, los definía como proyectos para cuyo desarrollo se contrataba a desempleados, con posible inserción posterior o autoempleo. Y también contratación de desempleados para poner en marcha unidades especializadas en realizar acciones de orientación, motivación...*

*Para las instituciones sin ánimo de lucro no se especifica en el Decreto ninguna de las condiciones de las ayudas, ni conceptos subvencionables, mientras que en el caso de las entidades locales sí se establecen claramente los apoyos. Una vez más es así por venir de la Concertación. Sin embargo en el Decreto debería haberse subsanado la diferente información que se presenta para cada colectivo de beneficiarios.*

### **Normas Comunes**

*Respecto a las normas comunes, en el artículo de exclusiones, las que excluyen los incentivos a la contratación de cónyuge, ascendiente, descendiente y demás parientes debería excepcionarse o suavizarse para los empresarios autónomos, por sus especiales circunstancias.*

*En el Artículo 22.3 hay un error: “tres meses previos a la formalización del contrato” no “tres meses previstos”.*

### **3. Para añadir en el apartado de Conclusiones**

*“No obstante, el Decreto debe desarrollar por igual todas las medidas, reforzar algunos colectivos y hacer buen uso de la discriminación positiva. Así como se debería haber tenido en cuenta un contexto más amplio que el de la Concertación Social, al que se ha ceñido exclusivamente”.*

En Sevilla, a 19 de febrero de 2002,

**D. Antonio Romero Moreno**  
**Consejero del Grupo III del CES-A**

**D. Juan García Zafra**  
**Consejero del Grupo III del CES-A**