

# LA POLITICA AUTONOMICA DE FOMENTO DE EMPLEO Y FORMACION PROFESIONAL DE CASTILLA Y LEON

José Luis GOÑI SEIN  
Prof. Titular Derecho del Trabajo  
Universidad de Salamanca

Eduardo MARTIN PUEBLA  
Prof. Titular Derecho del Trabajo  
Universidad de Salamanca

## 1.- EL MARGEN DE AUTONORMACION DE LA COMUNIDAD AUTONOMA EN MATERIA DE EMPLEO

Para ofrecer una exacta dimensión de la política de empleo y formación profesional instrumentada por la Comunidad de Castilla y León se hace imprescindible identificar, en primer término, el marco normativo en que es factible articular dicha política. Nuestro ordenamiento Constitucional reconoce -como es sabido- un escaso margen en el ámbito laboral a aquellas Comunidades Autónomas que como la de Castilla y León accedieron al régimen de autonomía mediante el procedimiento de iniciativa previsto en el art. 143 CE. Dada la práctica ausencia de materias de índole laboral en el paquete de competencias que estas Comunidades pueden asumir según el art. 148.1 CE, la de Castilla y León se quedó sin posibilidad real de intervención pública regional en el área laboral. Sólo mediante la reforma de su Estatuto o por alguno de los procedimientos ampliatorios previstos en el art. 150, nº 1 (delegación legislativa a partir de una ley marco emanada de las Cortes Generales) y nº 2 (transferencia de materias de titularidad estatal mediante ley orgánica) podrá rescatar alguna de las funciones relativas a la materia indicada. Porque es preciso indicar que la materia laboral -tal como queda configurada en el art. 149.1.7 CE -no es enteramente asumible por ningún tipo de Comunidad Autónoma, ni siquiera por las comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del art. 151 que disponen de un régimen mayor de competencias. Al contrario, se trata de materia inicialmente atribuida al Estado, pero donde no todo está confiado a la exclusiva competencia de éste, sino donde cierta función -la ejecutiva- puede venir al menos compartida por las Comunidades Autónomas. Así, al Estado se reserva en exclusiva la legislación laboral y a las Comunidades Autónomas se permite que puedan asumir la ejecución de la legislación laboral.

Pero no todo acaba ahí, porque esa función competencial reconocida a la Comunidad no incluye -contra lo que pudiera parecer a primera vista- la potestad de dictar reglamentos ejecutivos, es decir "aquellos que aparecen como desarrollo de la ley y, por ende, como complementarios del mismo" según ha tenido a bien señalar el

Tribunal Constitucional en reiteradas sentencias, sino los reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes. Las competencias laborales permanecen, en consecuencia, en manos del Estado, no teniendo reconocida las CC.AA. más que una potestad de administración.

Así las cosas, con un régimen de competencias inexistente por el momento en Castilla y León y con unas mínimas posibilidades de desarrollo competencial a tenor del alcance verdaderamente residual atribuido a la única función (ejecutiva) susceptible de ser asumida algún día en esta materia por la Comunidad, la propuesta de una política autonómica de empleo -siendo como se trata de una materia estrechamente relacionada con lo laboral- parece desprovista de fundamento.

Sin embargo, es lo cierto que todas las Comunidades Autónomas sin distinción en el régimen de autonomía han adoptado normas autonómicas de fomento de empleo orientadas a paliar el problema del paro sin que el Estado haya pretendido negarles o sustraerles dicha competencia. Ello obliga a atender al título legitimador de tal competencia y al ámbito en que la Constitución hace compatible dicha intervención de la Comunidad con una atribución casi en exclusiva al Estado de la competencia laboral.

Fuera de la referencia genérica efectuada en el art. 40.1 a los poderes públicos para que promuevan "una política orientada al pleno empleo", no existe mención expresa alguna que justifique una ordenación por parte de la Comunidad Autónoma de la política de empleo en su correspondiente ámbito. La omisión naturalmente alcanza a los arts. 148 y 149 de la CE., conformadores del "marco definitorio imperativo" de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que guardan absoluto silencio.

Ello no obstante, desde temprana fecha comenzó a considerarse que la política de empleo se halla inserta en la política económica y a prestar atención a aspectos relacionados con el empleo como instrumento de estímulo del desarrollo económico de la CC.AA. No tardó mucho en abrirse paso la tesis de que "los intereses territoriales, a cuya gestión se ordena el reconocimiento constitucional de la autonomía política (art. 137,1) demandan una política económica y de empleo autonómicas"<sup>1</sup> (CASAS). El sustrato lo aportaban las propias normas constitucionales: de un lado, el art. 148,1,13 que ofrece a las CC.AA. la posibilidad de asumir competencias sobre "el fomento del desarrollo económico en la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional"; y de otro, el art. 149,1,13 que encomienda al Estado exclusivamente "las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica". Dichos artículos se convirtieron, pues, en el título de legitimación competencial del que se sirvieron las CC.AA. para extender sus competencias a la materia de política de empleo.

Por lo que respecta a la Comunidad de Castilla y León, su Estatuto de Autonomía no ha dejado, en esta línea, de incorporar tales principios; el art. 126,1,21 recoge textualmente lo referido en el art. 148,1,13 CE con algún "aditamento"; por su parte, el art. 27,1,3 establece como una de las competencias propias, el desarrollo y

ejecución de la legislación estatal en materia de ordenación y planificación de la actividad económica regional; y la referencia genérica al empleo la podemos encontrar en el art. 32 que, entre los principios de política económica incluye la exhortación dirigida a la Comunidad Autónoma para que oriente su política económica a la consecución del pleno empleo.

Sobre la base de estas competencias asumidas, la Comunidad queda facultada para incidir de algún modo sobre el mercado de trabajo. Y ello no por la utilización perversa de una técnica de incremento estatutario del poder competencial de las Comunidades Autónomas, sino por la profunda interrelación de la materia económica y de empleo. Una política regional de desarrollo económico no es concebible al margen de un mecanismo incentivador tan importante como el fomento del empleo. Es un dato notorio la impregnación económica de la política de empleo, la adaptación progresiva de la economía al interés general del empleo y la atribución a la creación de empleo de un papel central o cuando menos informador de la economía. Ello justifica, por tanto, la incidencia en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de la materia de empleo.

Pero, afirmado esto es preciso consignar inmediatamente que esta potestad no constituye un título competencial exclusivo ni excluyente de la Comunidad Autónoma que pueda desplazar o anular en su caso las competencias de una instancia superior, el Estado. La política de empleo abarca un conjunto diverso de actuaciones, desde medidas económicas de política presupuestaria, de promoción y sostén de actividades económico-productivas, de ayudas a la contratación, desde medidas de política laboral de empleo dirigidas a eliminar el conjunto de rigideces institucionales del mercado de trabajo, y también un conjunto de acciones formativas orientadas a la inserción laboral de jóvenes y parados en general, actuaciones que afectan a diversos planos competenciales y muy señaladamente a los ámbitos laboral y económico. Nos encontramos, pues, ante una de esas materias que por los conceptos en ella recogidos posee -como ha señalado el Tribunal Constitucional en S. 125/1984, de 20 de diciembre- "un inevitable grado de indeterminación", unas dimensiones clasificables en varios títulos competenciales, lo que obliga al intérprete a una tarea de ponderación por fuerza casuística.

Entrando, pues, en el imprescindible deslinde competencial, parece claro que todo lo que incida en la conformación de las relaciones laborales -según la noción restrictiva de lo "laboral" acogida por el Tribunal Constitucional- comprensiva, por lo demás, del "conjunto de institutos jurídicos referentes al trabajo por cuenta ajena" (S. 39/1982, de 14 de junio)- escapa del área de competencia de la región. Al Estado le corresponderá en este frente v. gr. regular las medidas flexibles de fomento de la contratación, establecer medidas de reparto del trabajo (reducción de jornada, eliminación -en su caso- de las horas extraordinarias, etc.)

Además por el propio diseño constitucional de la economía, la competencia estatal de fijación de bases y coordinación de la actividad económica ya reiterada (art. 149,1,13) y la constante invocación de la interdicción de discriminaciones en el empleo y de privilegios económicos y sociales en cualquier parte del territorio

español (art. 14 y 139,1 CE), así como de la igualdad y solidaridad interterritorial (art. 138 CE), existen otras dimensiones de la política de empleo llamadas a permanecer total o parcialmente en poder del Estado. Son entre otras las actuaciones en el ámbito de la orientación y formación profesional (la implantación de un modelo de enseñanza o educación técnica profesional...), los servicios de orientación y colocación, la financiación de proyectos no productivos para la contratación de desempleados, o las mismas medidas fiscales a la creación de empleo.

Ante tamaña extensión de las facultades estatales cabe preguntarse por el espacio reservado a las Autonomías como la nuestra bajo el prisma económico. Desde luego, existen parcelas que no permiten ninguna intervención de la Comunidad Autónoma por la vía atractiva competencial completa que ejerce el Estado, como hemos podido comprobar. Sin embargo la realización de otras funciones es indudable que requiere la participación de las Comunidades toda vez que el Estado y las CC.AA. no son instancias territoriales inarticuladas o separadas, sino concurrentes; si al Estado se atribuye la fijación de las bases de programación económica, no es menos cierto que a la Comunidad le corresponde individualizar los objetivos generales para su ámbito territorial en razón de sus características específicas<sup>2</sup> (LANDA).

Partiendo, pues, del poder de autogobierno y de autonomía financiera, a la Comunidad se le ofrecen importantes atribuciones. Por lo pronto, en el marco de la ordenación de la actividad económica nada impide a la Comunidad desarrollar programas económicos con un interés centrado en el empleo, promoviendo la renovación y creación de nuevas empresas, elevando el grado de actividad económica a través de inversiones en infraestructura, o "haciendo confluir" las diversas competencias regionales (agricultura, turismo, etc) hacia la dinamización del mercado regional.

Por otro lado, junto a este conjunto de actuaciones instrumentadas dentro de los planes económicos, es posible identificar un vasto campo de desarrollo en el ámbito específico de empleo. Constituye competencia indiscutible de la región la creación de empleo público en la Comunidad, el fomento del empleo de determinados colectivos de desempleados afectados por los problemas comunes o específicos de la región, el estímulo del auto-empleo y el apoyo a la economía social como salida al desajustado mercado de trabajo, la prospección de necesidades de formación, la organización de servicios de información sobre el mercado de trabajo, o la cualificación de la oferta de mano de obra. Las actuaciones a realizar en este sentido se pueden centrar en la concesión de ayudas para la creación o mantenimiento de los puestos de trabajo, subvenciones para la formación, apoyos para asistencia técnica, fondos para la inversión, etc.

Con todo, es preciso insistir que la Comunidad se encuentra en un segundo nivel de gobierno y que cualquier atribución en este sentido ha de quedar integrada en el contexto de la política general. El fomento o la subvención no es -dirá la S.TC 144/1985, de 25 de octubre- concepto que delimite competencias ni puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que puede dar lugar la misma. De manera que la coordinación y colaboración de las

actuaciones referidas con el orden económico nacional, el ordenamiento jurídico laboral, o la competencia estatal en las medidas de fomento, se revela de todo punto necesaria.

## **2.-LA POLITICA REGIONAL DE FOMENTO DE EMPLEO EN EL MARCO DE LAS ACCIONES CONCERTADAS.**

Del análisis efectuado en el apartado anterior se deriva que la competencia de las Comunidades Autónomas para articular una política de fomento del desarrollo económico de su territorio proporciona una cobertura suficiente para el diseño y ejecución de una política de empleo propia y que, no sólo por pura lógica económica, sino principalmente por expreso mandato constitucional, la política de empleo se ha de integrar dentro de una política global dirigida al desarrollo económico y social de las distintas CC.AA. que, adicionalmente, ha de tener en cuenta los objetivos y prioridades marcados por la política económica nacional.

De este planteamiento de partida, que delimita las coordenadas dentro de las cuales han de moverse los poderes públicos autonómicos en el ejercicio de sus competencias en esta materia, se desprenden dos consecuencias: 1. En primer lugar, que el diseño de una política de empleo autonómica ha de enmarcarse dentro de un proyecto más amplio de desarrollo económico de la Comunidad Autónoma. Ello se traduce fundamentalmente en una más estrecha coordinación entre las diferentes políticas sectoriales orientadas al desarrollo de los distintos sectores productivos y la propia política de empleo. 2. En segundo lugar, la necesidad de una estrecha coordinación entre el Estado y las CC.AA. para que la acción final de cada uno de ellos sea eficaz. Esta coordinación debe efectuarse tanto en el plano de la planificación y diseño de los programas como en el de su ejecución o puesta en práctica.

La exigencia de coordinación se convierte, por tanto, en el eje central alrededor del cual se deben articular las políticas de empleo que pongan en marcha las CC.AA. La coordinación debe proyectarse como acabamos de argumentar en dos direcciones: horizontalmente en relación con la política general de desarrollo y las distintas políticas sectoriales y verticalmente en relación con las políticas nacionales y, eventualmente, con los programas y acciones de los Entes Locales.

No debe olvidarse, por otra parte, que la integración de España en las Comunidades Europeas ha tenido importantes consecuencias sobre esta parcela de actuación pública. La existencia de una política regional y de una política social y de empleo con proyección comunitaria, que se articulan a través de sendos fondos estructurales (el FEDER y el FSE, respectivamente) tiene una indudable incidencia sobre la propia acción de las CC.AA. que deberán coordinar forzosamente sus

políticas en estos ámbitos con la política comunitaria si desean acceder a la financiación que proporcionan los fondos mencionados

La coordinación vertical entre la Administración del Estado y la Autonómica en el diseño y ejecución de determinadas políticas sectoriales tiene su manifestación más clara en el principio de colaboración, que ha sido afirmado reiteradamente por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y se expresa a través de un instrumento técnico -el convenio de colaboración- que cuenta con una cierta tradición en nuestro Derecho y que se ha potenciado extraordinariamente con ocasión de la descentralización territorial del Estado. A través de un convenio de este tipo las dos Administraciones -estatal y autonómica- conciertan los objetivos comunes a los que tiende su respectiva acción política en el área de referencia y explicitan las medidas o técnicas para su consecución a través de la mutua colaboración entre ambas instancias.

En materia de política de empleo la colaboración se establece a través de convenios concertados entre el Ministerio de Trabajo y los órganos de Gobierno de los distintas CC.AA. Por lo que respecta a la Comunidad de Castilla y León, a un convenio de 1985 le sucedió el que se ha venido aplicando hasta ahora de 2 de junio de 1987<sup>3</sup>, establecido inicialmente para 1987 y 1988 y prorrogado posteriormente para el ejercicio de 1989, siendo previsible su prórroga para este ejercicio pues ya se han realizado acciones al amparo del mismo. Los aspectos más destacables del convenio, aparte de la creación de órganos de colaboración entre ambas Administraciones, se refieren a la ejecución de obras y servicios de interés general por la Junta de Castilla y León en colaboración con el INEM, apartado en el que se establecen los sectores en los que prioritariamente deben desarrollarse estas acciones (se citan entre ellos el desarrollo rural, repoblación forestal, rehabilitación de edificios, excavaciones, estudios y banco de datos sobre empleo y mercado de trabajo...etc.), el intercambio de información sobre la ejecución de programas en materia de empleo y formación profesional de ámbito estatal en la Comunidad Autónoma y viceversa, y la colaboración para la presentación de solicitudes de ayuda al Fondo Social Europeo.

La contratación temporal de trabajadores desempleados para la ejecución de obras y servicios de interés general cuyos costes laborales financia en gran parte el INEM es, sin duda, el aspecto más desarrollado de este convenio. La cooperación entre el Organismo Gestor de la política nacional de empleo y la Junta de Castilla y León para el fomento del empleo a través de la contratación directa de trabajadores desempleados ha sido objeto de numerosos convenios entre ambas Instituciones, el último de los cuales es el firmado el 17 de julio de 1990 (BOE de 4 de septiembre) que tiene por objeto la contratación de trabajadores desempleados, preferentemente en las profesiones y titulaciones que se especifican, para la realización de obras y servicios relacionados con el patrimonio artístico y cultural de la Comunidad y el turismo.

Otro ejemplo de acción concertada entre ambas Administraciones es la creación de una Mina-Escuela prevista en un convenio de colaboración entre el

INEM y la Junta de Castilla y León, cuyo objetivo fundamental es la formación de especialistas en los distintos oficios mineros, la contribución a la inserción profesional de los jóvenes y, adicionalmente, la reducción del alto índice de siniestralidad laboral en el sector, que puede servir de ejemplo de coordinación entre acciones formativas y políticas sectoriales que se debería extender a otros sectores.

### **3.- POLITICA DE DESARROLLO REGIONAL Y POLITICA DE EMPLEO EN CASTILLA Y LEON.**

La exigencia de coordinación horizontal debe traducirse en la inserción de la política de empleo dentro de la política de desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, procurando en todo caso su coordinación con el resto de las políticas de fomento de los distintos sectores productivos.

Es preciso señalar de entrada que la política regional, que en sentido estricto nace del proceso de descentralización territorial que pone en marcha la Constitución de 1978, ha experimentado un fuerte impulso a partir de la integración de España en la CEE, particularmente a raíz de la reforma de los fondos estructurales comunitarios, cuya aplicación exige que las Autoridades nacionales elaboren planes globales para cada uno de los cinco objetivos en los que se expresa la acción comunitaria de reforma de las estructuras productivas<sup>4</sup>.

Como es sabido, el primero de estos objetivos es precisamente el desarrollo de las regiones menos favorecidas de la CEE, categoría en la que se integran nueve CC.AA., entre ellas Castilla y León, así como Ceuta y Melilla. A la consecución de este primer objetivo debe concurrir la acción de los tres fondos estructurales (FEDER, FSE y FEOGA-Orientación). Por su parte, los objetivos 3º y 4º tienen un marcado carácter social refiriéndose a la lucha contra el paro de larga duración y a la inserción profesional de los jóvenes, respectivamente; estando encomendada su ejecución a la acción del Fondo Social Europeo (FSE). Finalmente el objetivo 5 B) se refiere al desarrollo de las zonas rurales, y su consecución está encomendada, asimismo, a la acción de los tres fondos.

Requisito esencial para que los distintos Estados puedan beneficiarse de las ayudas de los fondos es la presentación de planes dirigidos a la consecución de cada uno de los cinco objetivos. El Gobierno español en base a las previsiones de las CC.AA. afectadas elaboró el Plan de Desarrollo Regional de España (PDR) para su posterior presentación a las Autoridades Comunitarias de cara a la fijación de las ayudas financieras que puedan aportar los fondos para el desarrollo del plan.

En el momento actual ya se han elaborado también los planes correspondientes a los otros cuatro objetivos comunitarios, encontrándose en fase de negociación, entre el Gobierno y las Autoridades Comunitarias, los correspondientes marcos comunitarios de apoyo para las intervenciones estructurales de la Comunidad en cada uno de los planes. Si bien los planes específicos de política de empleo y formación profesional son, como se ha indicado, los correspondientes a los

objetivos tercero y cuarto, en el plan relativo al objetivo Nº 1 deben incluirse aquellas acciones de fomento del empleo y formación profesional que se consideren necesarias para la consecución de los objetivos de desarrollo regional a los que va dirigido el plan. De ahí que, para comprobar la inserción de la política de empleo en la estrategia global de desarrollo regional y analizar su coordinación con las restantes políticas de fomento de los distintos sectores económicos se preste atención únicamente al Plan de Desarrollo Regional.

Por lo que se refiere a la Comunidad de Castilla-León, el plan comienza detectando los factores que retardan su desarrollo, que se refieren, entre otros, a los siguientes aspectos: falta de disponibilidad e inadecuada cualificación de la fuerza de trabajo, carencia de iniciativa empresarial, dificultades en la difusión de innovaciones y nuevas tecnologías<sup>5</sup>...etc. Son problemas todos ellos en cuya superación tiene un importante papel que jugar, junto a otro tipo de acciones, la política de empleo, principalmente a través de acciones y programas de formación ocupacional.

La formación profesional ocupacional es el principal instrumento de que dispone la política de empleo para corregir a corto y medio plazo los desajustes entre las necesidades empresariales de mano de obra y la formación y cualificaciones de la fuerza de trabajo<sup>6</sup>. A través de cursos de formación orientados al desempeño de un puesto de trabajo y prácticas profesionales en las empresas trata de dotar a los trabajadores desempleados de las cualificaciones necesarias para ocupar los puestos que demanda el sistema productivo. Castilla y León, dado el alto nivel formativo de la población<sup>7</sup>, cuenta, por lo demás, con una buena base para un desarrollo eficaz de esta política.

La estrategia de desarrollo regional se articula sobre la base de la definición de un número limitado de prioridades -los llamados ejes prioritarios de desarrollo<sup>8</sup>-, en dos de los cuales debe tener un indudable papel la política de empleo. El primero de ellos, lograr un incremento de la productividad de los distintos sectores económicos, es un objetivo complejo en el que intervienen un conjunto de factores, entre los que hay que incluir el propio nivel de formación y cualificación de la fuerza de trabajo. Por su parte, la consecución de un mayor nivel de empleo puede considerarse el objetivo central y último de toda política de empleo, aunque no es tarea que deba perseguir únicamente la política de empleo, sino el conjunto de la política económica, o, por decirlo más certeramente, que impregna todas las medidas y decisiones de política económica<sup>9</sup>.

La idea de coordinación sobre la que venimos insistiendo también debe proyectarse sobre el conjunto de actuaciones de política regional, entre las que ocupan un lugar destacado los incentivos regionales a la inversión<sup>10</sup>. En esta dirección, la política de empleo debe apoyar específicamente medidas y actuaciones a desarrollar en los sectores preferentes de inversión en la Comunidad, que son aquellos en los que existe una mayor posibilidad de aprovechamiento de recursos



propios y tienen una mayor potencialidad de creación de empleo<sup>11</sup>, como el agroalimentario, las industrias extractivas, el turismo<sup>12</sup>...etc. La política de empleo es, sin duda, un instrumento eficaz de ayuda al desarrollo de estos sectores pues contribuye a la formación de profesionales con la especialización y cualificaciones requeridas.

De los colectivos que presentan especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo, la política autonómica de empleo presta una atención prioritaria al juvenil y al de parados de larga duración, prioridad que es coherente con la estructura y características del desempleo regional. y con las líneas de actuación de la C.E.E. en la materia pues los objetivos tercero y cuarto de su acción estructural se dirigen precisamente a estos colectivos. Por otra parte, la elección de los jóvenes como sector de actuación preferente permite poner el énfasis de la política de empleo en las acciones de formación ocupacional, más adecuadas que las de fomento a la contratación para orientar la política de empleo hacia los objetivos de desarrollo regional. De hecho, existen programas como los de formación en alternancia y de formación compensatoria y complementaria que por sus características van dirigidos únicamente al colectivo de jóvenes desempleados.

El diseño de planes de formación y promoción empresarial y de formación en el medio rural y fomento del asociacionismo, dirigidos tanto a trabajadores empleados como a personal activo que preste servicios en empresas o cooperativas o trabajadores autónomos, se revela particularmente adaptado a las características socioeconómicas de la Comunidad pues conecta directamente con alguna de las carencias que dificultan su desarrollo, como las deficiencias en la introducción y difusión de nuevas tecnologías o las reticencias y dificultades para el desarrollo del asociacionismo y cooperativismo en el sector agrario, formas organizativas que favorecerían la integración de la agricultura con la industria agroalimentaria y, en todo caso, facilitaría que los propios agricultores efectuaran la comercialización de sus productos.

Las acciones de fomento a la contratación se dirigen, en su vertiente empresarial, a las Entidades Locales y a las pequeñas y medianas empresas, considerando como tales las que empleen a como máximo a 500 trabajadores, exigencia que tienen en cuenta la estructura empresarial de la Comunidad, dominada mayoritariamente por pequeñas y medianas empresas. Las líneas de fomento al autoempleo y a la economía social parten de la necesidad de potenciar el cooperativismo, sobre todo entre los trabajadores autónomos y en el sector agrario como vía para conseguir la adaptación del campo regional a las líneas de reforma de la política agraria común.

Finalmente, lo que se echa de menos en los planes autonómicos de empleo es la coordinación con el resto de las políticas sectoriales competencia de la Administración autonómica, de la que la creación de la Mijna-Escuela constituye un buen ejemplo. Probablemente esa coordinación puede conseguirse también por otras vías, como la creación de órganos que ejerzan esta función. Este es el objetivo del Decreto 65/1988, de 20 de abril, sobre coordinación de incentivos a la inversión y al empleo, que atribuye esta misión al Comité de inversiones públicas de Castilla y

León, siempre que se trate de incentivos dependientes de la Junta.

#### **4.- EL PLAN JOVEN: UNA PROPUESTA AMPLIADA AL COLECTIVO DE PARADOS DE LARGA DURACION.**

La actuación más relevante instrumentada por la Comunidad al margen del desarrollo de los planes económicos en materia de empleo se ha concretado en la promulgación del Plan Joven. A partir de la consciencia de la especial relevancia del desempleo juvenil en la Región, la Junta de Castilla y León configura como uno de sus objetivos básicos la incorporación de los jóvenes al empleo, que le permita un incremento de los puestos de trabajo y una aproximación al pleno empleo de acuerdo con uno de los principios de política económica enunciados en el Estatuto (art. 32). Obediente a este trazado el Gobierno Regional pone en marcha en 1988 un Plan Joven de Formación y Empleo que comprende una serie de actuaciones específicas en favor de este colectivo, complementarias de las adoptadas por el Gobierno de la nación.

Las disposiciones normativas a través de las cuales se instrumentan dichas actuaciones en su tercer año consecutivo de vigencia -Decreto 43/1990, de 15 de marzo (BOCL 21 de marzo) y Orden de 18 de abril de 1990 (BOCL 26 de abril)- vienen a diseñar dos tipos de medidas complementarias entre sí, sobre las que ha girado asimismo la actuación de la Comunidad Europea y de la propia Administración Central en materia de Fomento de empleo juvenil. Aunque el presente Decreto pierde la denominación de Plan Joven y su conformación originaria de Plan dirigido únicamente a la inserción de los jóvenes, incluyendo ahora entre los potenciales beneficiarios de las medidas a otros colectivos con especiales dificultades como parados de larga duración y mujeres, el conjunto de acciones a desarrollar sigue articulándose en torno a dos programas o ejes de actuación: Por un lado, la acción formativa ocupacional dirigida a cubrir vacíos del sistema educativo, a mejorar la cualificación profesional y a adaptar la oferta de mano de obra juvenil a la exigencias del proceso productivo y a los cambios sociológicos, económicos y tecnológicos; y el otro orden de actuación lo integra la incorporación de jóvenes y parados de larga duración al empleo mediante un sistema de incentivos económicos que sirva de acicate a la contratación de puestos de trabajo de nueva creación y de apoyos a la economía social y al auto-empleo orientados a incidir sobre la oferta de mano de obra y a promover el espíritu de iniciativa.

Veamos, a continuación, cada uno de los dos campos de actuación, poniendo de relieve lo más significativo de las medidas adoptadas. Las acciones promovidas en materia de formación profesional se estructuran alrededor de cinco líneas de actuación:

1) proporcionar a jóvenes estudiantes de último curso de sus estudios profesionales o universitarios prácticas profesionales no laborales durante un máximo de 80 días en empresas u otras entidades (Formación en alternancia).

2) incrementar el nivel de escolaridad de aquellos jóvenes en paro que no han concluido la enseñanza obligatoria o tengan solo EGB, proporcionándoles una cualificación y experiencia profesional; constituye una nueva línea de actuación no contemplada en anteriores Decretos (Formación compensatoria y complementaria).

3) posibilitar a los jóvenes titulados en paro y personal de empresa mayor de 25 años, cualificaciones más elevadas o las que resulten imprescindibles para la introducción de nuevas tecnologías o implantación de nuevas técnicas de gestión (Formación y Promoción Empresarial).

4) mejorar en el medio rural la cualificación profesional agraria de los jóvenes, y la formación de gestión y comercialización de autónomos y empresarios del campo, así como estimular las iniciativas de explotaciones agrarias con incorporación de jóvenes a la titularidad (Formación en el medio rural y fomento del Asociacionismo. Este objetivo tiende a cubrir uno de los flancos abiertos en la Comunidad, no otro que el desempleo agrícola y la huida de la población rural hacia la urbe provocando un incremento de desempleo en sectores no agrarios y el consiguiente desequilibrio demográfico.

5) facilitar la inserción profesional de parados de larga duración y de jóvenes, posibilitar el reciclaje del profesional ocupado y proporcionar la cualificación necesaria para participar en actividades incluidas entre los objetivos del Plan de Desarrollo Regional, actuaciones que constituyen funciones prioritarias del Fondo Social Europeo (Formación ocupacional cofinanciada por el FSE).

Como puede comprobarse, todas las acciones van encaminadas a lograr una capacitación profesional de carácter ocupacional, esto es, a proveer unos contenidos que hagan fácil la inserción de los jóvenes y parados de larga duración en el mundo laboral, marginando los aspectos educativos, económico-empresariales o de integración social.

A tal efecto se ha previsto una serie de ayudas que constituye el soporte financiero del programa sin el cual el Plan no tendría viabilidad, puesto que de las empresas únicamente cabe esperar una muy limitada intervención en este asunto y siempre mediatizada por sus concretas necesidades. Las ayudas comprenden diversos incentivos económicos, desde becas y compensación de gastos hasta la cofinanciación de las acciones formativas. Se otorgan becas solamente a los jóvenes participantes en las prácticas (en esta misma acción se contemplan otras ayudas para las empresas que proporcionan estas prácticas las cuales podrán beneficiarse de una compensación económica de 700 pesetas diarias por alumno y de una póliza colectiva de accidentes de trabajo; y para el centro docente que puede obtener una indemnización para cubrir los gastos del profesor tutor de hasta 700 pesetas por día de práctica). Las principales ayudas consisten en subvenciones a los centros o

entidades organizadoras de las actividades formativas que pueden llegar al 100 por cien de los gastos aceptados (profesorado, material de prácticas, suministro, etc) y a los jóvenes que estén ocupados en las empresas en concepto de compensación de salarios (Orden 21 de mayo de 1990). Se establecen, por último, unas subvenciones destinadas a completar los gastos aceptados a las entidades que ejecuten acciones formativas aprobadas por el FSE.

En el otro campo de actuación orientado directamente a crear empleo juvenil se contemplan tres tipos de incentivos:

a) subvenciones directas a la contratación por parte de empresas, Corporaciones Locales, Cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales. Se trata de incentivar el empleo mediante la simplificación de los costos de mano de obra. Las medidas adoptadas dan prioridad a los empleos de carácter estable y a la contratación de mujeres en actividades u oficios en los que estén subrepresentadas. Con el fin de evitar que las subvenciones puedan ir a enjugar déficits o a amortizar puestos de trabajo, se exige que la contratación suponga un incremento de plantilla con relación al existente seis meses antes; de otro lado, dada la propia capacidad de absorción de empleo, quedan exceptuados de los beneficios de este tipo de acción aquellas empresas que cuenten con un máximo de 500 trabajadores.

b) apoyos al establecimiento como trabajadores autónomos. La acción prevista va dirigida a financiar aquel proyecto que facilite la constitución en trabajador autónomo o por cuenta propia del joven en paro y del parado de larga duración.

c) apoyar a la creación de cooperativas de trabajo asociado y SALES. La actuación tiene como objetivo impulsar la creación de empleo mediante el fomento de la economía social.

El programa contempla diversas ayudas:

- Subvenciones por una cuantía máxima de 900.000 pts. por cada contrato realizado por tiempo indefinido o por la incorporación de socios trabajadores a las Cooperativas y SALES " y de hasta 450.000 pesetas por cada contrato por tiempo determinado en función de la duración del mismo. Cuando se trata de mujeres la cuantía se incrementa en 10 por 100 y en el supuesto de contratos en formación y en prácticas se reduce en 30 por 100, en todos los casos, si la jornada no fuera completa la subvención será proporcional a la jornada realizada.

- Ayudas por asistencia técnica para estudios de viabilidad de proyectos de autoempleo o de Cooperativas o Sociedades y para gastos de constitución y legalización de estos últimos, que podrán alcanzar el 60 por 100 del global.

Al conjunto de medidas que incluye el Plan Joven hay que agregar otra serie de medidas ejecutadas o gestionadas por la Junta en diversos frentes con el mismo objeto de promover el empleo juvenil. Es de destacar, en particular el conjunto de acciones que el Gobierno Regional tiene previsto en favor de los jóvenes para el período 1990-1993 con una participación financiera del F.S.E. dentro del Submarco

Comunitario de Apoyo para Castilla y León y entre ellas cabe destacar las ayudas convocadas ya por la Consejería de Agricultura y Ganadería para la realización de Cursos de Capacitación Agraria (Orden de 17 de abril de 1990) en íntima conexión con los ejes de desarrollo regional.

En cuanto a los resultados del Plan Joven, formación y Empleo, la escasez de datos disponibles no permite hacer un balance muy riguroso. Es de desear en este sentido una mayor transparencia informativa. Según datos de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta publicados en El Norte de Castilla (15 de agosto de 1990), los recursos destinados por la Comunidad en 1989 a financiar las medidas de acción formativa para los jóvenes han ascendido a 847 millones de pesetas que permitieron que el número de personas beneficiadas se elevarse a 5.319 y el número de puestos de trabajo creados a 2.127. Si las cifras se ajustan a la realidad -y no hay por qué sospechar en principio de lo contrario- se puede calificar de notable el éxito alcanzado al haber conseguido ocupar casi al 40 por 100 de jóvenes participantes en las diversas actuaciones formativas. Por otra parte, los incentivos al empleo y a la economía social han absorbido un total de 1.195 millones, generando 2.887 nuevos puestos de trabajo. Del análisis comparado de las inversiones efectuadas y de los resultados obtenidos en términos de creación neta de empleo, se desprende un ligero mayor impacto de la formación profesional ocupacional lo que es suficientemente revelador de la importancia que posee y ha de conferirse en cualquier política de inserción profesional de los jóvenes.

El análisis del Plan merece finalmente una última consideración en cuanto al control del fraude. Se han de valorar muy positivamente ciertas garantías programadas a fin de evitar enriquecimientos indebidos, como la incompatibilidad de estas ayudas con cualesquiera otras ayudas de análoga naturaleza, o la obligación de sustituir al trabajador que causa baja en el plazo de tres meses, o la constitución de una comisión de seguimiento. Pero a propósito de esta última garantía no podemos ocultar una cierta decepción toda vez que el control de las acciones subvencionadas se deja en manos de las propias instancias oficiales que las reconocen sin articular vías que permitan de una forma directa ejercer un control de la asignación y utilización de los recursos a los agentes sociales. La Orden de desarrollo de 18 de abril se remite a los acuerdos que se alcancen en el proceso de concertación social con las centrales sindicales mayoritarias. Pero el Acuerdo suscrito el 6 de abril de 1990 entre la Junta y las centrales sindicales (Orden 14 de junio de 1990 BOCL 18 junio) aunque contempla, en efecto, la constitución de una Comisión de Seguimiento, parece estar más bien orientada a velar por el cumplimiento del diseño de las grandes actuaciones que a penetrar en los entresijos de la selección de los beneficiarios y el destino de la financiación de los contratos.

## NOTAS

- (1) Cfr. CASAS BAAMONDE, M<sup>a</sup> E. , Competencias laborales de las Comunidades Autónomas en la Constitución y Estatutos de Autonomía y su interpretación por el Tribunal Constitucional. RL nº 6, 1985, pág. 1021.
- (2) Vid. LANDA ZAPIRAIN, J P., ¿Es posible una política regional de empleo en España? en AA.YY. "El Derecho del Trabajo y de la Seguridad social ante la crisis económica", I Jornadas de la Facultad de Derecho, Madrid, 1984, pág. 302.
- (3) Publicado por Resolución de la Secretaría General Técnica del MTSS de 22 de junio de 1987 (BOE del 11 de julio).
- (4) El primer Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León, que abarca el periodo 1985-1988, nace precisamente de la preocupación de la Administración Autonómica por cumplir los requisitos establecidos por la normativa estatal (Ley del Fondo de Compensación Interterritorial) y comunitaria (normativa sobre el FEDER) para acceder a la financiación que prevén tales instrumentos financieros, independientemente de que su realización "constituya un fin en sí mismo" como se indica en su presentación por el Consejero de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León. Véase *Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León, 1985-1988*, Junta de Castilla y León. Consejería de Economía y Hacienda, Valladolid, 1986.
- (5) Plan de Desarrollo Regional de España 1989-1993. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1989, pp. 329-330.
- (6) Considerado el principal desequilibrio del mercado de trabajo regional, dado que la tasa de desempleo, aunque elevada, es inferior a la media nacional (en 3.2 puntos porcentuales en 1988). Vid., Plan de Desarrollo Regional de España, op. cit., p. 328 y Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León 1989-1993, Volumen I, Junta de Castilla y León, Consejería de Economía y Hacienda, pp. 186 y 187.
- (7) Superior en todos los niveles educativos a la media nacional. Vid., Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León 1989-1993, cit., p. 208.
- (8) Véase el Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León, cit., volumen-II, p. 273.
- (9) La generación de empleo es, en efecto, una de las prioridades que se contemplan en el Decreto 151/ 1989, de 20 de Julio, sobre regulación de los incentivos a la inversión en Castilla y León, a la hora de conceder ayudas a los proyectos de inversión presentados para su financiación por la Junta.
- (10) Regulados con carácter general por la Ley 50/1985. Por su parte, el R.D. 570/1988, establece la Zona de Promoción Económica de Castilla y León y el Decreto de la Junta 151/1989 regula los incentivos a la inversión en Castilla y León.

(11) Vid., Plan de Desarrollo Regional... cit., Volumen II, pp. 276-277.

(12) Precisamente, los indicados en conjunción con los servicios de apoyo industrial y los que mejoren significativamente las estructuras comerciales de la zona, son considerados sectores promocionables, es decir, sectores absolutamente prioritarios para la concesión de incentivos a la inversión por el art. 4 del Decreto 151/1989, de 20- de Julio, sobre regulación de incentivos a la inversión en castilla y León.

(13) El problema de la carencia de mano de obra cualificada en algunos sectores se manifiesta en las ofertas de empleo que no son satisfechas (5.000 en 1989) por razones directamente vinculadas a la falta de formación, principalmente en el sector servicios. El dato ha sido tomado de VALENZUELA SEOANE, J., "Estrategia de lucha contra el desempleo". *Morte de Castilla*, Día 12 de Agosto de 1990, p. 18.