



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DE CANARIAS

DICTAMEN 2/1995

DICTAMEN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS SOBRE EL PLAN INTEGRAL DE EMPLEO DE CANARIAS.

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la Ley 1/1992, de 27 de Abril, previa tramitación en la Comisión Permanente de Trabajo de Política de Empleo y Formación Profesional, y de conformidad con el procedimiento establecido en el Reglamento de Organización y Funcionamiento, Decreto 312/1993, de 10 de Diciembre, el Pleno del Consejo Económico y Social acuerda adoptar, en su sesión del veintisiete de Marzo de mil novecientos noventa y cinco, con los requisitos que establece el artículo 10.1.c) de la precitada Ley 1/1992, de 27 de Abril, el siguiente,

D I C T A M E N

ANTECEDENTES

- I. El día veintitrés de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, al amparo, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5.1. de la Ley 1/1992, de 27 de Abril, constitutiva del Consejo Económico y Social, y 2.2. del Decreto 100/1992, de 26 de Junio, que aprueba el desarrollo ejecutivo reglamentario de la Ley anterior, interesa del Consejo Económico y Social de Canarias, dictamen previo sobre el *Plan Integral de Empleo de Canarias* (P.I.E.C., en adelante), tomado en consideración por el Gobierno en sesión celebrada el día once de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 5.3. de la Ley 1/1992, de 27 de Abril, el Gobierno acordó interesar la tramitación del dictamen previo por el procedimiento de urgencia.



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DE CANARIAS

II. A tenor de lo establecido en el artículo 5.2 de la misma Ley 1/1992 citada, con la solicitud de dictamen previo se acompaña la siguiente documentación:

- Certificación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno; sesión del once de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro.
- Plan Integral de Empleo del Gobierno de Canarias, Volumen I
 - Introducción.
 - Modelo de desarrollo Canario.
 - Economía Canaria, 1993.
 - Mercado Laboral Canario (1993-1994).
 - Estrategias básicas del P.I.E.C..
 - Medidas y acciones a desarrollar.
 - Recursos de la Comunidad Autónoma.
 - Propuesta de ficha financiera con cargo a los próximos Presupuestos Generales del Estado y Fondos Europeos.
- Volumen II: Anexo Documental.
 - Concertación Social Canaria.
 - Apoyo interlocutores P.I.E.C..
 - Normativa Autonómica.
 - Evolución histórica del mercado laboral canario.

III. La Secretaría General del Consejo, informa favorablemente de la admisión a trámite de la solicitud de dictamen previo sobre el P.I.E.C., no obstante expresar la conveniencia, que asume el Consejo, de que si por el Gobierno de Canarias, peticionario de la consulta, se acude legítimamente al procedimiento de urgencia para la evacuación del trámite conferido, esta debería motivarse en la medida en que ello implica la sustitución del procedimiento normal por otro excepcional, que implica la reducción de los plazos, a la vez que pretende presentar la urgencia como elemento determinante y constitutivo del fin perseguido en la solicitud del dictamen previo, hasta el punto de que tal fin, parece ser, no es interesante, o no



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DE CANARIAS

podría ser de interés para el Gobierno, de acudir al procedimiento normal del artículo 5.3, en relación al 4.2.a), ambos de la Ley 1/1992, de 27 de Abril, del Consejo Económico y Social de Canarias.

El Presidente del Consejo, tal y como establece el artículo 28.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social, acuerda remitir la solicitud de dictamen previo, y sus antecedentes, a la Comisión Permanente de Trabajo de Política de Empleo y Formación Profesional, para la formulación del proyecto de dictamen y su posterior valoración por el Pleno del Consejo que reglamentariamente proceda.

La comisión competente celebró sesiones de trabajo los días veinticuatro y veintinueve de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro, y dos de marzo de mil novecientos noventa y cinco.

IV. En la sesión del veintinueve de noviembre de 1994, la Comisión de Trabajo, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 4.6 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, adoptó el acuerdo de interesar de la Presidencia del Gobierno, con suspensión del plazo para dictaminar y como documentación complementaria e indispensable para mejor formular el proyecto de dictamen, lo siguiente:

- Copia del acuerdo sobre análisis y formulación de propuestas al documento de bases del P.I.E.C., a que se refiere el apartado segundo del Acuerdo de Apoyo de los Interlocutores del Plan Integral de Empleo de Canarias, suscrito en Octubre de 1994 entre el Gobierno de Canarias y las Organizaciones Sindicales y Empresariales.
- Se acredite la concreción de la financiación para el P.I.E.C. proveniente del Marco Comunitario de Apoyo.

Con fecha dieciséis de enero de 1995, la Presidencia del Gobierno de Canarias, remite la documentación complementaria, que es valorada por la Comisión en sesión de trabajo del dos de marzo de 1995, advirtiéndose la no concreción, por el



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DE CANARIAS

Gobierno de Canarias, de la financiación del P.I.E.C. proveniente del Marco Comunitario de Apoyo.

El Dictamen que se formula, tal y como establece el artículo 22 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, se documenta distinguiéndose: los antecedentes, la valoración efectuada por el Consejo Económico y Social sobre el P.I.E.C., las conclusiones y recomendaciones, y, con inclusión, en su caso, de los votos particulares.

VALORACIÓN

- I. El Plan Integral de Empleo para Canarias (P.I.E.C), es una iniciativa que nace de la constatación del alto índice de desempleo registrado en nuestra Comunidad Autónoma, de los efectos perniciosos que dicha tasa de paro conlleva, del cumplimiento de los acuerdos alcanzados por la Administración Autónoma y los agentes sociales y económicos de la Región, plasmados en el apartado VI del documento de Concertación Social Canaria de 13 de Mayo de 1994, y de la voluntad expresada por la Administración del Estado de elaborar planes específicos de lucha contra el desempleo en aquellas comunidades autónomas que registrasen tasas de desempleo superiores al 20%.

En su conformación actual, el P.I.E.C. tiene la gran virtud de ser fruto del consenso alcanzado por las fuerzas sociales de Canarias, lo que sin duda ha supuesto un gran esfuerzo por parte de cada una de las organizaciones e instituciones participantes. Este esfuerzo habrá de permitir obtener la firma de un protocolo entre la Administración Autónoma y la Administración Central, mediante el que se comprometen a llevar a cabo un proceso de negociación, en el seno de una comisión mixta, para la cofinanciación del Plan.

El Consejo Económico y Social de Canarias valora positivamente los aciertos y bondades del P.I.E.C., así como su incuestionable oportunidad, al mismo tiempo que pretende pronunciarse sobre algunos extremos contenidos en el Plan que, oportunamente matizados, mejorarían el documento que se somete a dictamen.



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DE CANARIAS

- II.** El documento presentado para su valoración por el C.E.S. consta de dos partes. La primera, consistente en el plan propiamente dicho, con su propia base argumental, justificación y conclusiones, que pretende definir las acciones a seguir. La segunda, a modo de anexo, describe los programas propuestos y los cuantifica económicamente.

Los redactores del plan articulan su primera parte en seis apartados, constituyendo los tres primeros una introducción que incluye un breve informe sobre la economía canaria en 1993. El 4º apartado se refiere, en primer lugar, a las grandes líneas en las que debe basarse el plan y, de forma resumida, hace mención a la necesidad de potenciar modelos de economías de desarrollo sostenido, de las inversiones medioambientales y de la mejora de los sistemas de comunicación, en especial los telemáticos. A continuación se hace referencia a los instrumentos que deben coadyuvar a la ejecución del plan: Régimen Económico y Fiscal (R.E.F.), Marco Comunitario de Apoyo y Marco Estatal complementario. Por último se hace mención a la necesidad de coordinar las actuaciones de la Administración Central y Autónoma y se enuncian unas conclusiones que mencionan seis contenidos a incluir en el Plan, definiendo catorce sectores estratégicos en los que, se afirma, deben concentrarse los recursos. En esta parte del documento se hace una referencia, como ya se ha indicado, a la necesaria coordinación entre las administraciones Central y Autónoma. En ese sentido, en el punto 44 (Pag.16) se aboga por el traslado de algunas competencias a la Administración Autónoma. Una de tales exigencias (Ejecución y desarrollo reglamentario de la Legislación Laboral del Estado) puede dar lugar a equívocos si se hace una lectura parcial o apresurada del documento; en cualquier caso ha de puntualizarse que no es deseable ni se refiere a un posible Marco Autónomo de Relaciones Laborales, sino a la simple delegación de competencias, actualmente de responsabilidad estatal, en materia de Legislación Laboral, *"sin alterar el sistema competencial de la Constitución y del Estatuto de Autonomía"*, como bien se señala en el primer párrafo de la misma página. Una interpretación en otro sentido sería un grave atentado contra la homogeneidad del actual sistema sociolaboral, propiciando la aparición de desigualdades injustificables.



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DE CANARIAS

El 5º apartado de esta primera parte, el más extenso del documento, pues sus 26 páginas representan el 50% del mismo, realiza un estudio del mercado de trabajo en Canarias. Estudio éste, formal y técnicamente correcto y del que se extraen conclusiones que debieran servir como armazón justificativa de las medidas propuestas en el Plan. Es necesario reseñar que el citado estudio se refiere al período 1989-1992, no siendo esto óbice para estimar que las conclusiones extraídas son plenamente válidas, ya que, si bien la implementación de datos referidos al año 1993, en que se profundizó en la crisis económica, sería enriquecedora, no es previsible que variasen sustancialmente las conclusiones del estudio, en cambio, los datos referidos al último semestre de 1994, con la reforma laboral ya en vigor, sí debieran aportar datos significativos en cuanto a las repercusiones de dicha reforma; sin embargo, el momento de redacción del Plan (Septiembre-October de 1994) hace prácticamente inviable la incorporación de los citados datos. El diagnóstico final (apartado 5.7 del documento) es, por tanto, plenamente válido y, como mucho, se le deberían aplicar las correcciones que la entrada en vigor de la Reforma Laboral haga necesarias, correcciones que serían labor de la comisión o comisiones de seguimiento que al efecto se constituyan.

El citado diagnóstico hace hincapié en la necesidad de propiciar medidas de reactivación económica y de constitución o perfeccionamiento del necesario tejido industrial y comercial, como la más eficaz de las políticas para impulsar la creación de empleo, huyendo de políticas subvencionadoras que, únicamente deben reservarse a colectivos especialmente débiles para competir en un mercado de trabajo que fuera absolutamente igualitario, en cuanto a las condiciones de acceso al mismo. Dentro de estas directrices generales se presta una especial atención a las iniciativas de apoyo a las PYMES, sin que esto signifique que se renuncie a apostar por un mayor dimensionamiento de nuestras empresas, impulsando su acceso a las redes comerciales internacionales y propiciando la fusión de empresas. En otro sentido, se hace mención a la necesidad de impulsar las inversiones en materia de Investigación y Desarrollo (I+D) como un medio eficaz para mejorar la productividad. Con relación a la cualificación, propone la elaboración de mapas de necesidades formativas desde un nivel de necesidades locales, hasta el nivel universitario, con la finalidad de adecuar con eficiencia los consiguientes planes de estudio o iniciativas formativas a las necesidades reales de



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS

nuestro tejido económico. De forma resumida, podemos concluir que las indicaciones contenidas en el P.I.E.C. responden, básicamente, a las orientaciones establecidas por la OCDE en materia de políticas activas de empleo.

III. El 6º apartado define el Plan Integral de Empleo propiamente dicho, estructurándolo en cuatro Programas básicos:

- Programa Territorial de Apoyo al Empleo y la Formación (31.900 Millones de Pesetas).
- Programa Territorial de Apoyo a Empresas, Nuevas Actividades Productivas y Servicios (54.986 Millones de Pesetas).
- Programa territorial de la Formación (22.161 Millones de Pesetas).
- Programa de Integración Social (33.080 Millones de Pesetas).

Estos programas se desarrollan más detalladamente en la segunda parte del documento, incluyendo la respectiva cuantificación presupuestaria de los mismos. Con relación a estos programas, el Consejo Económico y Social considera que hay una generalizada indefinición de los programas y líneas de actuación. Se observa, asimismo, que no coincide la enumeración de las acciones que se hace en la ficha financiera de cada programa con los epígrafes o subapartados que aparecen en la descripción de los mismos. En alguna ocasión se confunde lo que podrían ser objetivos con actuaciones, incluso la denominación de los cuatro programas es confusa y reiterativa. Estos extremos pueden deberse a un previsto desarrollo posterior que tendría lugar en el seno de las correspondientes comisiones de trabajo encargadas del desarrollo y seguimiento del Plan. Convendría, en todo caso, tratar de unificar al máximo posible los objetivos comunes y con una misma proyección, así como una mayor concreción y claridad en las asignaciones presupuestarias. En otro sentido, se observa que, si bien se recoge la aportación financiera de la Comunidad Autónoma y la solicitada de la Administración Central, no se recogen sin embargo las aportaciones definidas en el Marco Comunitario de Apoyo, por tanto, no es posible detectar si hay solapamientos de acciones o complementariedad de las mismas. En el mismo sentido, se sugiere que



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS

la aportación de los Fondos Europeos estaría sujeta a conocer el nivel de colaboración que se va a obtener de la Administración Central, aunque ello no excluye de finalmente conocer este dato. En resumen, es deseable un mayor esfuerzo en la concentración de objetivos y en la concreción de la cuantificación financiera de los mismos, ya que ello contribuiría a conocer con más detalle la delimitación de responsabilidades en el cumplimiento y desarrollo del Plan.

La necesidad de una mayor concreción en la cuantificación de objetivos y acciones viene justificada por el volumen financiero (142.000 millones en cinco años) que representa el Plan, necesitándose contrastar la capacidad de gestión de las Administraciones, organizaciones e instituciones implicadas, a fin de evitar caer en el uso incorrecto de tan altas sumas o en la dejación de responsabilidades en el control del gasto.

CONCLUSIONES

El P.I.E.C. es un documento oportuno, que recoge las principales orientaciones dictadas por la OCDE en materia de políticas activas de empleo y el sentir de las fuerzas sociales de la Comunidad Autónoma Canaria, articulando objetivos y acciones fundadas y razonables en la vía de llevar a cabo una actuación eficaz contra el desempleo y los efectos perniciosos que le acompañan. Sin lugar a dudas, se trata de una importante iniciativa que pretende contribuir, de una parte, a consolidar el crecimiento económico que viene produciéndose en los últimos meses, y de otra, a impulsar la creación de nuevas actividades empresariales, todo ello elevando la cualificación de la mano de obra e incentivando la contratación, con el objetivo claro de luchar contra las altas tasas de desempleo y elevar la calidad de vida de los canarios.

Por ello, el Consejo Económico y Social de Canarias resuelve dictaminar favorablemente el Plan Integral de Empleo para Canarias (P.I.E.C.), aportando en este dictamen algunas consideraciones y reflexiones que pretenden enriquecer el documento remitido por el Gobierno de Canarias, que, de tomarse en consideración, contribuiría a alcanzar, de forma más eficaz, los objetivos que se persiguen.



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DE CANARIAS

RECOMENDACIONES

- 1ª.** Continuando con la vía y metodología que conformó el P.I.E.C. en su actual estructura, se debe dar mayor concreción a la definición de objetivos y cuantificación de acciones, con la participación de las fuerzas sociales que cooperaron en su elaboración, mediante las oportunas comisiones de seguimiento que habrán, también, de actuar en el control de la ejecución del Plan, una vez resuelta la participación de la Administración del Estado, garantizando de esta forma que la materialización definitiva del Plan responde efectivamente al consenso alcanzado.

- 2ª.** Es necesario aprovechar las infraestructuras existentes, tanto públicas como privadas, regionales, nacionales o internacionales, en aras de una mayor racionalización de los procedimientos y los recursos. En el mismo sentido, se hace conveniente suprimir o aliviar las actuales cargas burocráticas que requiere el inicio de la actividad empresarial, especialmente en lo referido al autoempleo y las empresas de menos de cinco trabajadores, evitándose, dentro de lo posible, toda medida que desincentive o dificulte la creación de empresas y la contratación de trabajadores.

- 3ª.** Las actuaciones en materia de formación deben agruparse en tres categorías básicas:
 - a) Mejorar la calidad de la enseñanza reglada, incluyendo la lucha contra el fracaso escolar como primer paso para evitar el paro estructural.

 - b) Facilitar el paso de la enseñanza reglada a la vida activa laboral.

 - c) Ampliar y mejorar los incentivos a empresas y trabajadores por la formación continuada, no sólo como una medida eficaz para incrementar la productividad, sino además como una medida que contribuya a hacer menos precarios los puestos de trabajo.



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DE CANARIAS

- 4ª. Con respecto a lo ya apuntado sobre la posible confusión en lo expuesto en el punto 44 del documento sobre la "*Ejecución y desarrollo reglamentario de la Legislación laboral del Estado*", se sugiere cambiar la redacción por otra más diáfana que evite la posibilidad de una interpretación errónea y no deseada.
- 5ª. El CES, considera que las expectativas creadas en la sociedad canaria por la presentación del P.I.E.C., podrían frustrarse si no se diera concreción y desarrollo a los compromisos de participación de las administraciones implicadas, central y autonómica. Por último, el CES hace un llamamiento a ambas administraciones para que, con la urgencia que el caso requiere, lleven a cabo la aplicación de este importante instrumento, para el desarrollo de nuestra economía y consiguiente reducción de las altas tasas de paro que venimos soportando.

V.º B.º

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

EL SECRETARIO GENERAL

Fdo.: Alberto Cabré de León

Fdo.: Carlos J. Valcárcel Rodríguez