

DICTAMEN

sobre el contracte temporal d'inserció

I. Antecedents

Primer. El programa de **Plans d'Ocupació** va néixer a l'etapa de la Generalitat provisional, des de la iniciativa local i amb la participació dels sindicats, per facilitar l'experiència en el treball i afavorir la inserció laboral de persones en risc d'exclusió.

Aquest programa ha estat un bon instrument per lluitar contra l'exclusió social i facilitar el trànsit de les persones desocupades cap a polítiques actives d'ocupació, especialment en el cas dels col·lectius amb més dificultats per accedir a i mantenir un lloc de treball.

Segon. De forma prèvia a l'aparició de la modalitat contractual d'inserció a la qual es refereix aquest dictamen, no existia cap regulació que reflectís aquesta situació de fet: la finalitat de la contractació no és la prestació d'un servei a canvi d'una remuneració, sinó la inserció de la persona contractada com a objecte i causa de la relació laboral.

Tercer. La Llei 12/2001 de 9 de juliol, de mesures urgents de reforma del mercat de treball per a l'increment de l'ocupació i la millora de la seva qualitat, explícita, en l'exposició de motius, la concreció i formalització, mitjançant un nou **contracte temporal d'inserció**, dels programes de contractació de treballadors desocupats per a la realització d'obres i serveis d'interès general i social.

Quart. Més concretament, l'article 1 punt 9 de l'esmentada Llei 12/2001 introdueix una nova lletra (d) a l'apartat 1 de l'article 15 de l'Estatut dels Treballadors. Això comporta una modificació substancial en els següents aspectes:

- a) Quan una **administració pública o entitat sense ànim de lucre** contracta una persona desocupada i inscrita a l'Oficina de Treball de la Generalitat per a realitzar una obra o servei d'interès general i social i facilitar-li una experiència laboral o millorar l'ocupabilitat d'aquesta persona, l'esmentat vicle s'ha de formalitzar mitjançant un *Contracte temporal d'inserció*.
- b) Si el treballador o la treballadora ha estat contractat sota aquesta modalitat per un període superior a 9 mesos en els últims tres anys, **no podrà repetir la seva participació** en un Pla d'ocupació o en qualsevol altre programa vinculat al Contracte temporal d'inserció.

- c) Els serveis públics competents finançaran els costos salarials i de la seguretat social en una quantia equivalent a la **base mínima del grup de cotització** de la categoria professional del treballador/a, amb independència de la retribució real que correspongui.

Cinquè. Al mes d'abril de 2002, el Departament de Treball reconeixia la disminució de les sol·licituds de la primera convocatòria dels Plans d'Ocupació per a 2002, possibilitat ja advertida per les entitats municipalistes. Segons la Federació de Municipis de Catalunya, es va passar de les més de 4.500 contractacions anuals dels darrers anys a només 1.546 sol·licituds presentades en aquesta primera convocatòria, sense descomptar les renúncies per impossibilitat efectiva de finançament. Aquests xifres il·lustren que el canvi en el tipus de finançament dels Plans d'ocupació i els requisits exigits als treballadors i treballadores per subscriure un contracte de treball d'inserció han tingut un **efecte dissuasiu a l'hora de sol·licitar els ajuts** per a aquest programa.

El mes de maig de 2003, el Departament de Treball publica un acord interconfederal entre Foment del Treball Nacional, CCOO i UGT per tal de pal·liar els efectes negatius de la reforma del contracte d'inserció i donar cobertura a les contractacions que es facin en el marc del programa de Plans d'Ocupació, tot comptabilitzant un mínim del 15 per cent de l'horari de cada contracte en accions de formació o orientació individualitzada. Malgrat això, **l'acord comporta encara un cost molt significatiu** per als pressupostos de les administracions locals i entitats socials.

Sisè. La Comissió d'Inserció Econòmica (CIE) del Consell Econòmic i Social (CES) de Girona discuteix, en la reunió del dia 24 d'abril de 2003, les dificultats que la nova forma contractual implica per al desenvolupament i finançament de les accions derivades de polítiques contra l'exclusió laboral i social a la ciutat de Girona. Aquest debat ha derivat en el present dictamen.

II. Observacions sobre el contracte d'inserció i la seva utilització en els programes de contractació de treballadors i treballadores desocupats per a la realització d'obres i serveis d'interès general i social

Primer. Aquesta Comissió valora favorablement la iniciativa de formalitzar, per via d'un contracte, la relació laboral específica que s'estableix entre la figura contractant i la persona desocupada a l'hora de facilitar-li una experiència laboral que li permeti un posterior accés al mercat de treball ordinari. Més concretament, l'existència d'un contracte suposa l'avantatge de poder vincular les administracions locals i les entitats sense ànim de lucre amb les persones usuàries d'aquest tipus de programes. Tanmateix, la nova modalitat contractual introduïda, el *Contracte temporal d'inserció*, planteja importants obstacles i mancances de diferent naturalesa, que indiquem a continuació.

- a) La restricció a la participació dels usuaris i usuàries (9 mesos durant tres anys) **dificulta el disseny i l'execució de l'itinerari d'ocupació** necessari per a la integració de qualsevol persona en risc d'exclusió. Aquest itinerari comporta en molts casos (sobretot en aquelles persones que més factors d'exclusió acumulen i que, per tant, més ho necessiten) un període de temps superior al que s'estableix per al contracte d'inserció.
- b) Sota aquesta modalitat de contracte, la subvenció que s'atorga a l'administració local o a l'entitat sense ànim de lucre per a la contractació del treballador/a és l'equivalent a la base mínima del grup de cotització de la seva categoria laboral i a les quotes a la Seguretat Social que se'n deriven. Les parts poden acordar la remuneració final, però aquesta no pot ser inferior a la prevista per aquests tipus de contracte en el conveni col·lectiu aplicable.
- c) El diferencial entre la part subvencionada i el cost real del contracte (és a dir, fins arribar a la remuneració acordada per conveni col·lectiu) comporta que **l'administració local o l'entitat**

sense ànim de lucre ha d'assumir el finançament del 40-50% dels costos totals, una despesa que gira entorn dels 3.000 euros per treballador/a, segons ha calculat la Federació de Municipis de Catalunya.

Segon. Considerem, per tant, que la nova normativa defuig la **ineludible responsabilitat de l'Estat** pel que fa als diferents programes de polítiques actives d'ocupació que es veuen afectats per les noves condicions que suposa el Contracte d'inserció.

D'altra banda, aquesta situació s'emmarca en un procés de **retrocés del nivell d'execució pressupostària dels fons del Departament de Treball** de la Generalitat de Catalunya destinats als programes d'ocupació dels exercicis 2002 i 2003. Aquests fons no s'han aprofitat de manera adequada, particularment a causa de la no sol·licitud de Plans d'ocupació després de les esmentades modificacions.

Cal recordar també que el cicle econòmic comporta la necessitat de posar un major accent en les mesures d'inclusió social. Això és especialment cert pel que fa al mercat de treball de l'àrea urbana de Girona, que registra un tipus de **desocupació quantitativament baixa però qualitativament crònica o severa**, és a dir, de difícil resolució i que afecta sobretot les persones en risc d'exclusió social o bé procedents de col·lectius desfavorits.

Si les entitats o administracions locals no poden assumir els costos que representa la contractació per via del *Contracte d'inserció* ni realitzar un treball continuat amb els usuaris o usuàries dels Plans d'ocupació, això afecta en últim terme les persones en atur que tenen més dificultats per trobar feina.

III. Observacions sobre el treball protegit o treball tutelat

Els llocs de treball protegit són instruments d'inserció sociolaboral per la via econòmica per a col·lectius que tenen especials dificultats d'ocupació, amb molts anys d'existència, de reconeguda validesa i amb una regulació deficient i parcial.

Algunes de les seves característiques són:

- **Genera riquesa:** ja sigui pel resultat de l'activitat productiva, la creació d'ocupació.
- **Produeix estalvi social:** el participant deixa de dependre econòmicament de Serveis Socials.
- **Posa l'accent de la intervenció en l'exclusió** (mercat laboral), no només en la persona exclosa, usuària d'hipotètiques preparacions prèvies a la inserció (motivació, orientació, formació, etc.).
- **Complementa el mercat laboral:** la competitivitat del mercat expulsa a la persona menys preparada, que acumula més dificultats d'adaptació; el treball d'inserció pot reincorporar la persona exclosa (amb dificultats afegides a la situació d'atur) directament al mercat, esdevenint un fet real, biogràficament valorat.
- **És un marc real de treball**, privilegiat pel procés d'adaptació del participant al mercat laboral, que permet correccions en situació real d'aspectes imprescindibles com són ritme, constància, disciplina, ordre, treball en equip, productivitat, etc., els quals no es poden assimilar en marcs simulats o purament formatius.

- **Parteix de la implicació** des del primer moment: el participant té un paper de subjecte del propi itinerari d'inserció, no d'usuari. Expressió clara de la coproducció.
- **Permet l'aglutinació d'esforços:** l'exclusió, caracteritzada per la pluriproblemàtica, demana una intervenció multilateral que supera l'àmbit estrictament laboral. L'estada en un lloc de treball d'inserció permet que les diferents accions col·laterals (sanitat, justícia, habitatge, estructuració sociofamiliar...) es desenvolupin simultàniament i en un marc de compromís actiu. Tanmateix, pot ser un darrer pas on conflueixen els esforços de mesures prèvies que no hagin assolit directament la inserció.

IV. Observacions sobre el contracte d'inserció i la seva aplicació en l'àmbit del treball protegit

L'aparició d'aquesta nova modalitat contractual hauria de permetre reflectir amb claredat una situació de fet: la finalitat de la contractació no és la prestació d'un servei a canvi d'una remuneració, sinó la inserció de la persona contractada com a objecte i causa de la relació laboral. Entenem que aquest plantejament és cabdal per les següents consideracions:

a) El subjecte de contracte: La necessitat del contracte d'inserció denota la situació, o risc, d'exclusió. L'accés a aquest tipus de contracte haurà d'anar precedit per un informe sociolaboral homologat, emès pels serveis socials o serveis d'inserció laboral especialitzats (precedent: Llei 27/2002, de 20 de desembre, sobre mesures legislatives per a regular les empreses d'inserció sociolaboral. DOGC núm. 3793 – 03/01/2003). La consideració d'aturat registrat a l'OTG no és l'únic condicionant d'aquesta situació, ni tampoc l'antiguitat demostrada en el registre administratiu (la no renovació de la tarja d'atur comporta la pèrdua de l'antiguitat, tot i no treballar durant anys), ni tampoc la pertinença a un col·lectiu específic. La forma normalitzada de sortir de l'atur és mitjançant els contractes ja regulats.

b) L'objecte del contracte: és el propi itinerari d'inserció. La complexitat de situacions que pot viure el o la participant i la necessitat d'intervencions paral·leles aconsella que la relació sigui complementada amb la implicació de l'esfera social. Nogensmenys, és convenient un seguiment de la relació més enllà dels directament interessats (contractant-contractat). Una fórmula, ja assajada, seria que el contracte d'inserció estigui subjecte a un conveni d'inserció (precedent: Llei 27/2002, de 20 de desembre, que regula les empreses d'inserció sociolaboral, art. 11, p. 1). Així, l'objecte del contracte (el procés d'inserció laboral) és consensuat per el o la participant i pel referent social en un marc més global, el **conveni d'inserció**, que conté un diagnòstic i un pla de treball més ampli i on s'hi vincula la relació laboral.

c) L'accés al contracte: pel que es desprèn de la introducció i de les consideracions a) i b) del present capítol, caldria l'informe de la situació, o risc, d'exclusió per part de qui pot emetre'l –els Serveis Socials competents i serveis especialitzats d'inserció. La necessitat de vinculació a un pla de treball més ampli, de seguiment del procés i d'intervencions col·laterals es concretaria en el conveni d'inserció. Així, no és convenient traslladar la regulació de l'accés al contracte a requisits administratius (com antiguitat en el registre o pertinença a un col·lectiu determinat).

d) La durada del contracte: la restricció a 9 mesos durant tres anys contradiu el seu significat de contracte d'inserció. Són les necessitats de cada procés d'inserció que haurien de determinar la durada de cada contracte d'inserció. Determinar-la a priori dificulta l'execució de l'itinerari i la seva adaptació als progressos, handicaps i recaigudes personals; fins i tot impossibilita desenvolupar el procés d'inserció de les persones que més factors d'exclusió acumulen i que més ho necessiten. Malgrat tot, no posar límits temporals és sempre un risc d'afavorir la utilització en frau d'una modalitat de contractació temporal. Per tant, la durada d'aquest contracte ha de ser sempre acotada temporalment alhora que flexible. Així doncs, el conveni d'inserció

(causa del contracte) ha de ser validat de manera que hi puguin participar les organitzacions sindicals majoritàries en el territori, tal com es proposa a la consideració **h)** d'aquest capítol.

e) La finalitat del contracte: consta com a "adquisició d'experiència laboral" i "millorar l'ocupabilitat", però aquestes causes del contracte són massa genèriques, la qual cosa podria obrir les portes al frau. Per altra part, el contracte d'inserció és la figura contractual idònia per a regular les relacions laborals en els diferents escenaris de treball protegit. Creiem que el contracte d'inserció ha de tenir expressada la finalitat pròpia d'inserció al mercat normalitzat, però també ha d'especificar amb detall la seva causa, referint-se necessàriament a l'aspecte laboral del conveni d'inserció.

f) El cost del contracte: cal garantir els recursos suficients per a l'execució i el manteniment dels contractes d'inserció per part de les administracions competents en matèria de polítiques actives per a l'ocupació. L'absència de competències en aquesta matèria a l'administració local provoca la necessitat d'un finançament específic als ajuntaments, i entitats socials, per a desenvolupar activitats socialment útils.

g) Les activitats del contracte: consta que han de ser "obres i serveis d'interès general i social" vinculats a programes públics. Però, tot i així, no s'ha d'oblidar que la principal garantia de la legitimitat, qualitat i ús dels contractes d'inserció no radica tant en l'activitat, sinó en l'entitat jurídica que gestiona aquests instruments d'inserció, amb el seguiment i la participació dels serveis socials competents, serveis especialitzats d'inserció i organitzacions sindicals majoritàries en el territori (lletres b, c, d i h d'aquest capítol).

h) Control: per tal d'assegurar que l'objecte d'aquest contracte compleixi els requisits previstos (en definitiva, la rehabilitació del participant a nivell social i laboral) i garantir la no utilització d'aquesta modalitat contractual de manera fraudulenta, amb finalitats diferents a les esmentades en apartats anteriors, cal establir els mecanismes necessaris de control i transparència, prèviament a la formulació del contracte. El mecanisme hauria de consistir en unes comissions de control que haurien d'estar compostes pels serveis socials corresponents, els serveis d'inserció especialitzats, més les organitzacions sindicals majoritàries en el territori, i actuar per consens.

V. Conclusions

Al llarg del dictamen s'han indicat les diverses raons d'aquest Consell sobre la necessitat de garantir un desenvolupament i un finançament adequats dels Plans d'ocupació i programes similars; la importància econòmica i social del treball protegit o tutelat i la pertinència de vincular el contracte d'inserció a l'àmbit del treball protegit.

En mèrit de les consideracions anteriors, concloem aquest dictamen amb la següent proposta:

Primer.- Al Govern de l'Estat li demanem una **nova regulació del contracte d'inserció**, que hauria de tenir en compte les consideracions assenyalades en l'apartat IV d'aquest dictamen, a fi i efecte que aquesta modalitat contractual esdevingui l'instrument idoni per a **regular les relacions laborals en el treball protegit dins l'economia social**, i amb la **transparència** que aportaria el control, per evitar la seva degradació. Això comporta la **modificació** de l'article 9 de la Llei 12/2001 de reforma laboral en els aspectes relatius al **contracte d'inserció**, que impliquen restriccions normatives a l'accés dels treballadors i treballadores aturats i al finançament que s'atorga a aquest tipus de contracte.

Segon.- Al Departament de Treball i Indústria de la Generalitat de Catalunya li demanem que estudiï i es pronunciï sobre la **proposta de modificació** de l'article 9 de la Llei 12/2001 de reforma laboral que proposem i que, si escau, traslladi una proposta al Govern de l'Estat en aquest sentit.

Tercer.- Al Departament de Treball i Indústria li demanem que garanteixi **recursos suficients per a l'execució i el manteniment dels Plans d'ocupació i de la resta de programes afectats pel contracte d'inserció** mentre no es restitueixin les condicions anteriors dels programes. Això, amb la voluntat que les administracions locals i les entitats sense ànim de lucre puguin continuar implementant polítiques d'inclusió social i atès que la Generalitat de Catalunya ostenta les competències de gestió de les polítiques actives d'ocupació.

Aquest dictamen ha estat aprovat per unanimitat per la Comissió Permanent del Consell Econòmic i Social de Girona del dia 26 de març de 2004.

Certifico

EL SECRETARI DE LA REUNIÓ

L'ALCALDESSA-PRESIDENTA