

Estudio del sistema de protección al desempleo de los trabajadores agrícolas.

Servicio de Fomento del Empleo.

D. G. de Trabajo, Empleo y Cooperativas.

C. de Trabajo y S. Social.

1. ANTECEDENTES.

1.1. Soporte jurídico.

La conciencia de los poderes públicos de proteger el desempleo de los trabajadores agrícolas del campo se hace visible a inicios de la década de los años 70, cuando el excedente de mano de obra agrícola no es absorbido por la gran emigración propia de la década anterior, por la contracción de las ofertas migratorias interiores y exteriores sectoriales o temporales.

Aparecen normas de rango inferior, dispersas en actuaciones de Departamentos Ministeriales distintos y con finalidades no directamente reconocidas, típicas de la creación de un sistema de cobertura específico. Podemos citar a partidas tales como los «Fondos de lucha contra el paro» de los Presupuestos Generales del Estado, la dotación del concepto Empleo Comunitario con cargo al Fondo Nacional de Protección al Trabajo, partidas específicas gestionadas por el extinguido Instituto Nacional de Previsión (Mutualidad Agraria), y utilización de fondos provinientes de los Planes Provinciales, etc.

Agudizada la problemática de desempleo agrícola, que desborda las previsiones coyunturales que se pretendían atajar con las medidas anteriormente reseñadas, se inicia el camino de la legislación específica configurándose el germen de un sistema peculiar de cobertura del problema, con el *Real Decreto 448/78 de 11 de marzo* que pretendía armonizar toda la acción de los poderes públicos para proteger la contingencia especialmente grave, planteada en las zonas agrícolas del sur de España.

Este Real Decreto supone una armonización jurídico-legislativa e incluso a nivel teórico procedimental, ya que responsabiliza a los Gobiernos Civiles de su aplicación a través de las Comisiones Provinciales, creadas al efecto; no obstante, la praxis diaria demostró que involucraba a multitud de Organismos Públicos en sus aspectos de fiscalización, financiación, aplicación y desarrollo.

El Real Decreto comentado institucionaliza el sistema denominado «Empleo Comunitario», vigente hasta el 31 de diciembre de 1983, que fue de aplicación a trabajadores por cuenta ajena y propia del sector agrario que reunían requisitos tales como:

- Estar inscritos en la Oficina de Empleo.
- Estar en desempleo involuntario.
- Estar afiliado y en Alta en la Mutualidad Agraria.
- Tener 18 años y no haber cumplido 65.
- No estar en I.L.T. ni recibir pensión de Invalidez Absoluta o Gran Invalidez.
- Tener asignadas menos de 200 jornadas teóricas anuales (cuenta propia).
- No haber abandonado el laboreo de sus tierras (cuenta propia).

Las medidas eran aplicadas en función de unos parámetros económicos - políticos, no siendo determinante la concurrencia de los requisitos anteriormente expresados, sino que era, a través de la interpretación de las Comisiones Provinciales, como se determinaba la cuantía de la cobertura, en tiempo y montante económico.

La *Orden Ministerial de 11 de junio de 1981*, de dudosa legitimidad jurídica, modificó sustancialmente el sistema impuesto por el Real Decreto 448/78, del que trataba ser una norma de rango inferior de desarrollo.

Con esta norma jurídica se perfila el sistema con las siguientes características:

a).-Protagonismo en la financiación, del Instituto Nacional de Empleo, en el que quedan encuadrados todos los fondos económicos que el Gobierno destina al sistema.

b).-Se perfeccionan, desarrollan y facultan las Comisiones Provinciales de Gobierno, dando entrada en los mismos además de los Organismos Inversores a los protagonistas Sociales: Centrales Sindicales y Asociaciones de Empresarios.

acutudes políticas, decididas bien por los órganos de la Administración Central, o Provincial, los primeros en su fijación provincial y los segundos en la local.

Por último el Real Decreto 3.237/83, de 28 de diciembre que implanta el sistema sustitutivo del Empleo Comunitario, desarrollado por Orden Ministerial de 10 de enero de 1984, así como el Real Decreto 513/84, de 29 de febrero, regulador del Plan de Empleo Rural, configuran un sistema totalmente distinto en su aplicación y resultados, y no en su finalidad. Su análisis se expone en el apartado III de este estudio.

1.2. Planteamientos político-sociales:

La necesidad de un sistema armónico, homogéneo y eficaz para combatir las consecuencias de una estructura político-social agraria, que deja a un gran colectivo social sin trabajo, no ofrece dudas ni ha ofrecido, exceptuando el periodo en que se encubrió la situación, por la espita de la emigración a zonas industriales nacionales o extranjeras. Sin embargo, a esta necesidad no se ha respondido con planteamientos claros y precisos para atajar desde los poderes públicos las secuelas sociales del desempleo.

Así, la legislación emanada de la Administración ha supuesto un entramado normativo impreciso, contradictorio y en la mayoría de las ocasiones impregnado de decisiones políticas coyunturales, cuya finalidad ha pasado, desde la defensa ante la presión social, a la pragmática de la resolución de la simple, pura y aparente paz ciudadana.

En este sentido, la puesta en práctica del sistema de empleo comunitario suponía la arbitrariedad continuada, en la fijación de sus cuantías, a las localidades preferidas por su mayor agitación social o por su mayor posibilidad de explotación de todo tipo, incluso electoral.

Al no existir una estructura jurídico - operativa determinante, y correlativa a las necesidades detectadas por datos objetivos, se ha propiciado una aplicación caótica, desordenada, e incluso fraudulenta desde las partes implicadas.

Todas las medidas normativas expuestas en el apartado anterior, han ido acompañadas de disposiciones de diverso rango y procedencia, contradictorias unas veces, y rozando la ilegalidad otras, por la incompetencia del órgano que las emitía, o por la materia que regulaban. Así por ejemplo: Supresión de requisitos exigidos en la Orden Ministerial de 11-6-81, por disposición del Delegado Provincial de Trabajo de Sevilla, o modifica-

c).-Se institucionaliza la figura de los Organismos beneficiarios del sistema, a quienes se les impone la necesidad de confeccionar proyectos técnicos de aplicación, que en todo caso, deberán ser aprobados por dicha Comisión Provincial.

d).-Se amplían los requisitos que deben cumplir los beneficiarios:

- Se limita la aplicación a trabajadores por cuenta propia cuya Base Imponible no sea superior a 12.000 pesetas.
- Se faculta su aplicación a los trabajadores menores de 18 años y mayores de 16, siempre que acrediten tener cargas familiares (contra lege).
- Se establece un período de carencia de alta en el Régimen Especial Agrario de 6 meses previos, a la iniciación de los trabajos en el empleo comunitario.
- Se introduce la exigencia de inscripción en los tres días inmediatamente anteriores a la iniciación de los trabajos, en la Oficina de Empleo.
- Los trabajadores han de acreditar no ser pensionistas de Seguridad Social, Estado, Administración Local o Institucional, ni encontrarse en I.L.T. o en disfrute de beca salario o similar.
- Quedan excluidos los beneficiarios de las prestaciones por desempleo, así como los titulares de Licencia Fiscal para sí o para cualquier familiar que conviva con él.
- Se determina el número de miembros de la familia que puede participar del Empleo Comunitario.
- Se establecen procedimientos de relación entre el INEM, Comisión Provincial y Organismos Inversores.

Por Orden Ministerial de 17 de junio de 1981, se amplían las contingencias protegidas por el sistema estableciendo la cobertura del riesgo de accidente de trabajo y enfermedad profesional, que deben sufragar los Organismos Inversores, mediante la suscripción de la correspondiente Póliza, quedando, en definitiva el trabajador, cubierto por el sistema de la siguiente forma:

- a).-Cantidad diaria «salarial» en cuantía variable.
- b).-Aseguramiento en las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional.

La variabilidad de la cuantía económica y días de percepción, fluctúa en íntima correlación con

ción de extremos concretos de la Orden por la Dirección Provincial del INEM de Sevilla.

Todo ello evidencia el descontento social, el desconcierto administrativo y la difícil configuración jurídica del sistema de empleo comunitario, los sucesivos intentos y retoques padecidos en los últimos tres años, la ineficacia de la implicación de las Centrales Sindicales y Empresariales en la Comisión Provincial, e incluso la propia intervención de los Organismos Autonómicos, como la llevada a cabo por la Junta de Andalucía, en su etapa preautonómica a la hora de conseguir una fijación racional de las cuantías a aplicar (institucionalización de los 16 jornales mensuales).

2. SISTEMA ACTUAL.

2.1. Necesidad social:

Aparece el Real Decreto 3.237/83 de 28 de diciembre, desarrollado por la Orden Ministerial de 10 de enero de 1984, por el que se crea un sistema de ámbito restringido a Andalucía y Extremadura, que deroga la normativa existente hasta ese momento con carácter general, y que tiene como nota común con el anterior su fin último, rompiendo totalmente la precariedad en cuantías, que son fijadas, cobertura, que es definida y fundamentalmente está cimentado en datos macroeconómicos objetivos y en situaciones individualizadas tipificadas.

Como notas diferenciadoras pueden señalarse las siguientes:

a).-Ante un programa coyuntural, se establece un subsidio de aplicación regular pasada una primera fase de adecuación, que el Real Decreto establece en un año, en la que se respetan los derechos de los beneficiarios del sistema sustituido.

b).-Ante un sistema desvinculado de la responsabilidad individual, se establece el nuevo, con una proporcionalidad entre lo que el Estado otorga y lo que se exige al trabajador, si bien esta última exigencia no puede ser entendida en un sentido exclusivamente contributivo.

c).-Ante un sistema de satisfacción puramente económica, se establece un sistema de satisfacción, que abarca esferas más amplias tales como los de formación - reconversión y de rentabilidad social individual.

d).-Ante un sistema de distribución de fondos aleatorio, se establece un sistema proporcional a las necesidades reales medidas por parámetros iguales para las distintas zonas y de alta viabilidad de fiscalización.

Por todo ello responde el sistema creado a la verdadera necesidad social actual en sus exigencias cualitativas, siendo discutibles, pero siempre ajustables, sus exigencias cuantitativas.

2.2. Justificación jurídica:

El Real Decreto y Orden Ministerial de desarrollo, anteriormente comentados, derogan la entramada maraña normativa del sistema anterior, y en un solo texto legal, se condensan intenciones políticas de concreciones financieras, estructuras procedimentales, competencias, órganos, y cauces jurídicos suficientes para configurar un todo jurídico que era necesario y mínimo para soportar la cobertura por los poderes públicos del desempleo agrario.

2.3. Cobertura y alcance del sistema:

a).-*Campo de aplicación:*

- Trabajadores por cuenta ajena y propia.
- Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura.

b).-*Beneficiarios:*

- No haber cumplido la edad de jubilación.
- Tener domicilio en las Comunidades Autónomas descritas.
- Estar en Alta en R.E.A. o en situación asimilada.
- Estar en situación legal de desempleo.
- Tener cubiertas en el R.E.A. 60 jornadas reales, cotizadas en los 12 meses anteriores a la situación legal de desempleo. A partir de 1-1-84.
- Carecer de rentas superiores al S.M.I., presumiéndose salvo «iuris tantum», que existen cuando el trabajador o su cónyuge fuesen titulares de Licencia Fiscal.

Con carácter transitorio:

- Aquellos trabajadores inscritos en el R.E.A. y que figuren en el Censo de Empleo Comunitario publicado por el INEM, por reunir los requisitos de la O. M. de 11-6-81. Los que trabajaron al menos un día en el Empleo Comunitario en 1983.

c).-*Duración:*

- 180 días al año, recibándose mensualmente un máximo de 20 días durante 1984 y de 30, a partir de 1985.

d).-*Cuantía:*

- 75% del S.M.I. más el 10%, como ayuda al pago de la cuota fija mensual.

e).-*Nacimiento del derecho:*

- A partir del día de la solicitud, salvo supuestos de despido procedente, en donde habrá un plazo de espera de 3 meses.

f).-*Suspensión y extinción del derecho:*

- Es de aplicación la Ley Básica de Empleo, excepto:
 - Si se trabaja por períodos superiores a 6 meses se suspenderá.
 - Por traslado a zonas de Comunidades distintas al ámbito de aplicación.
- Se extinguirá, en todo caso, cuando transcurra un año desde su nacimiento.

g).-*Tramitación y pago:*

- Le corresponde al INEM.

Desde la entrada en vigor de este Real Decreto, los beneficiarios del mismo, podrán participar en los trabajos de colaboración Social regulados en el Real Decreto 1.445/82, lo que supone la posibilidad de nuevos ingresos económicos para este colectivo.

3. ALTERNATIVAS Y AJUSTES COYUNTURALES.

No puede estimarse el sistema establecido por el Real Decreto 3.237/83, como única solución viable a los problemas planteados, pero no obstante, sí puede decirse que responde a las exigencias planteadas por la propia dinámica del paro agrícola y la corta respuesta del sistema anterior de Empleo Comunitario.

Hay que diferenciar las partes de aplicación coyuntural y las partes permanentes del marco jurídico que se mantendrán vigentes.

Así entendemos que, con ánimo de no reincidir en una situación similar a la que existía con anterioridad, debe de mantenerse el Real Decreto con los ajustes coyunturales y las alternativas consiguientes dentro de la fijeza de los elementos que sustentan el mismo.

En este sentido, deben regularse las cuantías a percibir, en función de las disponibilidades económicas del país, el período de carencia en forma de jornadas reales trabajadas, en función de las posibilidades reales del mercado de trabajo agrícola, la extensión o reducción de su ámbito geográfico de aplicación en función de las verdaderas exigencias sociales y de las posibilidades de empleo reales en otros sectores económicos, extensión o reducción incluso en el tiempo de percepción y hasta en el tiempo de aplicación, de acuerdo al desarrollo de la coyuntura económica general del país.