

II. Administración Civil del Estado

Jefatura del Estado

17435

LEY 31/1984, de 2 de agosto, de protección por Desempleo, por la que se modifica el título II de la Ley 51/1980, de 8 de octubre.

JUAN CARLOS I,
REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren,
Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley:

La sociedad española ha venido experimentando durante los últimos años un deterioro progresivo del empleo y un crecimiento acelerado del número de personas que sufren situación de desempleo. La duración de la crisis y los procesos de renovación económica a que ésta obliga se reflejan también en una prolongación del periodo de tiempo que los trabajadores desplazados tardan en encontrar un nuevo puesto de trabajo.

Además, sucesivas cohortes de jóvenes que han terminado su etapa educativa no han logrado iniciar su vida laboral, lo que constituye un gravísimo problema tanto individual como social y cuyas consecuencias —de no ponerse remedio a la situación— se verían exacerbadas en el futuro.

Las sociedades occidentales, que experimentan también estos problemas, han presenciado durante estos años de dificultades económicas la progresiva descomposición de sus sistemas de protección al desempleo. Estos sistemas se habían concebido como mecanismos coyunturales de protección a un desempleo también coyuntural, el denominado paro friccional. La aparición explosiva del fenómeno del desempleo ha minado los mecanismos de financiación de estos sistemas de protección al desempleo, al conjugarse el crecimiento acelerado de las necesidades financieras con la aparición de graves dificultades para allegar los recursos necesarios, como consecuencia también del escaso crecimiento económico y de los desequilibrios financieros que acompañan a la crisis.

Para romper este círculo vicioso del desempleo ha habido que recurrir durante la fase de crisis a readaptaciones en el sistema de protección, tanto en lo relativo a los ingresos como en la vertiente de los gastos. En España tal adaptación se llevó a cabo a través de la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo. Su aplicación ha conducido a un descenso continuo de la proporción de los desempleados acogidos a las diferentes prestaciones, hasta alcanzar un nivel no superior al 30 por ciento del total de los parados. La causa de este descenso hay que buscarla en la existencia de importantes colectivos excluidos del sistema legal de protección por desempleo, cuya importancia no ha cesado de crecer a lo largo del tiempo, y en la reducción de la duración de las prestaciones, introducida en un momento en que la duración de la contingencia no ha dejado de prolongarse.

La estrategia planteada por el Gobierno para combatir esta situación se apoyó en tres pilares:

a) Realizar el máximo esfuerzo para la creación de empleo, aprovechando todas las posibilidades de la reactivación económica general, de modo que pueda detenerse el crecimiento del paro y reducir posteriormente el número de desempleados.

b) Eliminar las rigideces en la regulación de la contratación para facilitar el acceso de los desempleados a nuevos puestos de trabajo, lo que se lleva a cabo a través de la modificación del Estatuto de los Trabajadores —remitido simultáneamente con esta Ley a las Cortes—, propiciando al mismo tiempo la utilización de medidas para el fomento de la contratación de colectivos específicos que encuentran dificultades particulares para acceder al empleo.

c) Proceder a un aumento progresivo de la cobertura del desempleo para paliar las consecuencias sociales del paro, cuya desaparición no es previsible a corto plazo. Al mismo tiempo este incremento de la cobertura debe contribuir a suavizar las consecuencias sociales de una mayor movilidad en el empleo, necesaria para consumar el ajuste.

La consecución de los objetivos del programa del Gobierno debe llevarse a cabo con avances simultáneos en estos tres frentes de actuación. Por otra parte, los objetivos de protección serán tanto más alcanzables cuanto más deprisa se avance en la disminución del desempleo, puesto que todo descenso en el colectivo protegible facilita la financiación de las medidas de protección y, especialmente, si todo ello se produce en un contexto de reactivación económica.

La mejora y perfeccionamiento del sistema de protección de desempleo propuesta en esta Ley tienen, sin embargo, un alcance limitado, pues van dirigidas fundamentalmente a la ampliación temporal de las percepciones, aunque también se contemplan algunos avances en la extensión de la protección hacia sectores actualmente desprotegidos. La Ley prevé, sin embargo, mejoras en ambos terrenos en la medida que lo permitan las posibilidades financieras del sistema.

Adicionalmente la Ley contempla la corrección de aspectos parciales del sistema de protección que se han demostrado disfuncionales a través de la experiencia adquirida, siendo éstos fundamentalmente los siguientes:

a) Los problemas de financiación del sistema, derivados del coste creciente que experimentan las prestaciones como consecuencia del constante aumento de los desempleados, lo que exige que se racionalice la estructura financiera.

b) Los problemas derivados del carácter básicamente contributivo del sistema, que ponen de manifiesto la insuficiencia de las técnicas de aseguramiento para proteger en este momento el elevado número de desempleados existentes, y obligan a buscar mecanismos de protección complementarios del nivel contributivo con el fin de corregir las deficiencias observadas.

c) Los problemas derivados de la gestión de las prestaciones, que se traducen en retrasos o demoras en el reconocimiento y pago de la prestación y que exigen la rápida adopción de medidas para la corrección de tales retrasos, que resultan socialmente graves.

Por todo lo cual, y de acuerdo con el programa gubernamental, la reforma que se propone está fundada en los siguientes criterios:

1. La Ley de Protección por Desempleo —como su propio nombre indica— regula exclusivamente la cobertura de esta contingencia y modifica, por tanto, sólo el título II de la Ley Básica de Empleo, subsistiendo en lo demás su articulado actual.

2. Se aplica un punto de vista taxonómico, ordenando sistemáticamente los distintos preceptos, regulando unitariamente los núcleos normativos y llevando al texto legal preceptos que anteriormente se habían remitido al desarrollo reglamentario y que por afectar a derechos subjetivos podrían desvirtuar, eventualmente, el contenido de la protección. Por el contrario, se ha descargado la disposición legal de aspectos puramente instrumentales propios de normas reglamentarias.

3. La Ley, por las razones económico-financieras antes señaladas, continúa dispensando protección únicamente a las personas que se encuentren en desempleo como consecuencia de la pérdida de un empleo anterior o reducción de la jornada ordinaria de trabajo (artículo 1.º). Sólo como tendencia se proyecta ampliar el ámbito de cobertura al colectivo integrado por los demandantes de primer empleo o por quienes, aun dejando voluntariamente un empleo anterior, se encuentran luego en situación duradera de desempleo al no encontrar nueva colocación en un plazo razonable. Por ello, se autoriza al Gobierno para ampliar, por vía reglamentaria, la cobertura a otros colectivos al margen de los expresamente contemplados (artículo 3.º, apartado 4).

Sin embargo, hay que destacar, especialmente, una novedad que introduce la Ley que implica, a la vez que un cambio cualitativo sustancial en el concepto tradicional de desempleo protegido, la decidida voluntad de este Gobierno de hacer efectivos, en la medida que lo permita nuestra realidad nacional, los compromisos adquiridos desde la ratificación del Convenio número 44 de la OIT, por Instrumento de 8 de abril de 1971 («Boletín Oficial del Estado» de 18 de mayo de 1972). En este sentido se elimina del concepto de desempleo protegido la nota de involuntariedad en la pérdida del empleo anterior, ajustando la regulación a lo establecido en el citado Convenio y suspendiendo el derecho a percibir la prestación de desempleo durante un periodo de tres meses, cuando la situación legal de desempleo se produzca como consecuencia de un despido declarado procedente por sentencia del orden jurisdiccional social (artículo 1.º, en relación con los artículos 6.º, 1, c), y 7.º, 11.

Quedan protegidos en virtud del nuevo texto:

a) Los trabajadores por cuenta ajena que pierdan un empleo anterior o vean reducida su jornada ordinaria de trabajo, comprendidos en el régimen general o en los regímenes especiales que contemplan dicha contingencia (artículo 3.º, en relación con el artículo 1.º).

b) Las personas contratadas en régimen de derecho administrativo y los funcionarios de empleo al servicio de las Ad-