

EL PARO FORZOSO. CLASES Y ASEGURAMIENTO. (*)

SUMARIO

I. Noción y caracteres del paro forzoso.—II. Clases de paro forzoso: A) Paro friccional. B) Paro estacional. C) Paro tecnológico. D) Paro cíclico.—III. Medidas contra el paro: A) Fomento del empleo. B) Trabajo comunitario. C) Servicios de colocación. D) Medidas de seguridad social.—IV. El aseguramiento del desempleo: A) Riesgo cubierto: a) Desempleo total: a') Regla general; b') Casos especiales; c') La oferta de empleo adecuada. b) Desempleo parcial. B) Prestaciones: a) Nivel contributivo: a') Duración; b') suspensión; c') Extinción; d') Cuantía; e') Requisitos de concesión; f') Prestaciones por paro parcial. b) Nivel asistencial: a) Beneficiarios; b') Cuantía; c') Suspensión y extinción; d') Reglas transitorias. c) Prestaciones de asistencia sanitaria. d) Incompatibilidades

(*) El presente estudio está pensado para su incorporación a la futura edición 10.^a de M. ALONSO OLEA: *Instituciones de Seguridad Social*. Su revisión y actualización (teniendo especialmente en cuenta la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de *protección de desempleo, por la que se modifica el título II* [artículos 16 a 37] de la Ley 51/1980, de 8 de octubre); ha sido realizado por los autores conjuntamente.

Las abreviaturas más frecuentemente usadas son las siguientes: DLGI (RD 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la seguridad social, la salud y el empleo), ET (Estatuto de los Trabajadores; L. 8/1980, de 10 de marzo, y la modificación dada por L. 32/1984, de 2 de agosto), LBE (L. 51/1980, de 8 de octubre, básica de empleo), LPD (L. 31/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo), RPD (RD 920/1981, de 24 de abril, reglamento de prestaciones por desempleo), DFE (RD 1445/1982, de 25 de junio, sobre medidas de fomento del empleo), LSS 1966 (Ley de Seguridad Social, texto articulado de la Ley de Bases 193/1963, de 28 de diciembre, aprobado por Decreto 907/1966, de 21 de abril), LSS (Ley de Seguridad Social, texto refundido aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo), LRR (L. 27/1984, de 26 de julio, de Reversión y Reindustrialización), DRI (RD 1990/1984, de 17 de octubre, dictado en desarrollo de LRR) y OEF (O. de 9 de mayo de 1962, reglamento de enfermedades profesionales).

de las prestaciones. e) El pluriempleo. C) Trabajadores de temporada. D) Régimen administrativo: a) El INEM. b) Constatación del desempleo. c) Inscripción del parado. d) Automaticidad de las prestaciones. e) Reconocimiento y pago de las prestaciones. E) Régimen jurisdiccional. F) Régimen financiero. G) Infracciones y sanciones.—V. Reconversiones industriales.

I. NOCION Y CARACTERES DEL PARO FORZOSO

Paro forzoso o desempleo es la situación en que se halla quien, encontrándose apto para trabajar, ha de permanecer ocioso y sin prestar sus servicios por causa independiente de su voluntad. La noción de paro forzoso resulta de la oposición entre una circunstancia subjetiva (aptitud para el trabajo) y una circunstancia objetiva (imposibilidad de encontrar empleo).

La capacidad de trabajo separa al parado forzoso del minusválido profundo físico o mental, inútil para dedicarse a tareas productivas, y aun del minusválido general, salvo que sea especialmente formado o rehabilitado para tal dedicación; que a su vez se diferencia del inadaptado o vago, que no tiene deseo o carece de motivación para trabajar, pese a ser capaz para ello; pero en este caso la condición de parado deriva de la voluntad de quien lo es y por ello mismo no es asumible como riesgo social susceptible de aseguramiento; el parado para ser «forzoso» ha de *querer* [y no *poder*] *trabajar*.

Es importante recalcar, además, que la noción de parado forzoso se refiere a quien se dedica o puede dedicarse al trabajo por cuenta ajena, a quien forma parte integrante de lo que acostumbra a llamarse la «fuerza de trabajo» o «población laboral activa», de la que están excluidos los niños hasta y los viejos desde una determinada edad (edades que varían según la estructura social y el sistema educativo de cada país y época y según el tipo de trabajo sobre el que se está reflexionando), y asimismo buen número de mujeres, especialmente casadas, si tienen hijos a su cargo.

Por otro lado, junto al parado típico, el que ha perdido el trabajo que ya tenía, se halla el parado inicial, esto es, quien por falta de oportunidades no puede acceder a un primer empleo, pese a tener la edad y capacidad para trabajar y deseo de hacerlo, paro que especialmente puede afectar a jóvenes que en efecto quieren y puedan trabajar (frente a la excepción del «parado psicológico» que tiene miedo a incorporarse a la vida activa plena —el «adulto cronológico que no acepta papeles de adulto» (1)— y se refugia en el acogimiento familiar o en la prolongación ficticia de la fase de la vida

(1) A. FONER (ed.): *Age in Society*, Londres, 1976, pág. 26.

dedicada a estudio (2), quizás ayudado con pseudotrabajos cómodos a tiempo parcial en ambientes que le son conocidos o propicios), y que efectivamente les afecta con intensidad especial por la, en general, mayor dificultad, sobre todo en períodos de crisis, de obtener un empleo que de mantenerlo; en situación como la actual de «persistente depresión económica... en los países industrializados como en desarrollo... el desempleo es el más crítico de los problemas sociales y económicos... [de] ... la juventud» (3).

Por otro lado, la población activa de un país (independientemente de sus variaciones por crecimiento o disminución vegetativos, y de que quienes trabajan por cuenta ajena son sólo una parte de la misma) no es una cifra fija, sino que depende de la propensión al trabajo, en general y por cuenta ajena, de la población. El problema básico está en la participación de las mujeres en la población activa, al computarse sólo las que trabajan fuera del hogar; el número de mujeres dispuestas a hacerlo es indeterminado, y variable en cada país y en cada época.

Próximo al paro forzoso estricto está el paro encubierto o subempleo, caracterizado por el exceso de trabajadores ocupados y, por consiguiente, por el no aprovechamiento cuantitativo —o cualitativo: «exceso de formación» para lo que el trabajo exige, población «sobre-educada» (4), con derroche, por tanto, de recursos en formación inútil— de cada uno de ellos, que se traduce en un nivel bajo de remuneraciones y de condiciones de vida, problema que «en los países en desarrollo reviste igual o incluso mayor importancia que el número perceptible de desempleados» (5), son muchas las zonas cuya característica general no es ni el paro absoluto ni el empleo total, sino el subempleo, que significa «un empleo de pocos ingresos y la pobreza general de la familia... [cuya] ... principal preocupación es cómo sobrevivir» así (6).

La misma renuncia a la búsqueda de trabajo que su escasez genera en el «empleable», puede ser considerada como subempleo. Por supuesto hay subempleo en la aglomeración de trabajadores innecesarios y, por tanto, poco

(2) Considerando que, en efecto, desde época reciente el «estudiantil» es un período normal en el ciclo vital; cfr. A. P. PARELIUS: «Lifelong Education and Age Stratification», en A. FORNER (ed.): *Age in Society*, cit., pág. 79.

(3) *Memoria del Director General a la 68.ª Conferencia de la OIT*, Ginebra, 1982, páginas 2 y 7; tema central de esta *Memoria* es «La juventud ante los problemas del empleo».

(4) Sobre este aspecto, B. H. BURRIS: «The Human Effects of Under Employment», en *Social Problems*, vol. 31, núm. 1, 1983, y bibliografía que cita.

(5) NACIONES UNIDAS: *Informe sobre la situación social en el mundo*, 1974, cit., página 426; véase, en general, la parte 2.ª, caps. IX y X del *Informe*.

(6) OIT: *Desempleo y seguridad social*, Ginebra, 1976, pág. 5.

productivos en la agricultura o, fenómeno típico de los países desarrollados, en los servicios, los burocráticos entre ellos, cuando disminuye la absorción de empleo por el sector industrial, «motor del crecimiento» (7).

Es innecesario recalcar la calamidad social (8) que el paro implica; por la frustración, la desesperación, la miseria y la pobreza que llevan consigo en todas partes los largos períodos de desempleo... es posible que sean éstos los problemas sociales de más envergadura que plantea nuestra época sólo inferiores en importancia al del mantenimiento de la paz», agravados por el crecimiento de la población, los estancamientos y las crisis del desarrollo, y aun por «la admisión cada vez más general de que el desarrollo económico no conducirá por sí mismo a un aumento importante de los niveles de empleo»; un aumento que debe, por tanto, ser buscado directamente —por ejemplo, encaminando las inversiones hacia donde generen la máxima ocupación— como un fin en sí; en suma, «la creación de empleos es un factor esencial, en realidad el factor fundamental, en la elevación de los niveles de vida» (9).

De cómo resuelvan «el problema clave» de la articulación del empleo con las condiciones de vida y trabajo, procurando o manteniendo aquél sin

(7) J. CORNWALL: *Modern Capitalism, Its Growth and Transformation*, Londres, 1977, pág. 63 y cap. VII.

(8) Estas precisamente —«una verdadera calamidad social», cuando alcanza ciertas dimensiones, la del paro, «en todo caso un mal»— son las expresiones de la Encíclica *Laborem Exercens* (14-IX-1981; parte 4, § 18).

El paro como fenómeno colectivo se define en términos similares al individual: «una situación en la cual hay menos trabajos disponibles que personas que quieren trabajar» (J. R. Clark, cit. por R. ROTHWELL y W. ZEGVELD: *Technical Change and Employment*, Londres, 1979, pág. 15).

(9) Las referencias, respectivamente, en ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Objetivos y política de empleo*, Ginebra, 1963, págs. 3 y 4; la misma: *Programa mundial del empleo* (Memoria del director general a la 53.ª Conferencia, Ginebra, 1969, pág. 9); NACIONES UNIDAS, CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: *Política social y planificación del desarrollo*, doc. E/CN.5/445, Nueva York, 11-XII-1969; ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Pobreza y niveles mínimos de vida* (Memoria del director general a la 54.ª Conferencia), Ginebra, 1970, pág. 3. Véase, también, *Informe sobre la situación social en el mundo, 1970*, cit., en especial cap. 14.

«Una constatación: el crecimiento no siempre favorece el empleo», es la rúbrica de uno de los capítulos —y la primera de sus conclusiones— del informe de un grupo de expertos a la Comunidad Económica Europea (*Las perspectivas de empleo en la Comunidad Económica Europea hasta 1980*, Madrid, 1977, págs. 33-35 y 47). En el mismo sentido, señalando las posibles «consecuencias sociales... catastróficas, por lo menos a corto plazo», de las innovaciones y adelantos tecnológicos, al ser «probable que multipliquen más aún las posibilidades de prescindir de mano de obra», OIT: *Memoria del Director General a la 66.ª Conferencia*, Ginebra, 1980, pág. 10.

deprimir o elevando éstas, se dice, depende «el éxito o el fracaso de las sociedades modernas» (10), más aún, «el mínimo de orden social que hace que una colectividad exista es incompatible con un paro importante y duradero» (11); «un mundo en el cual la pobreza y el desempleo masivos son la norma y no la excepción» (12), tiene en esto dadas las condiciones para ser un mundo inestable e inquieto.

Todo lo anterior desde el punto de vista colectivo; si desde éste pasamos al individual se constata cómo, «la amenaza de paro es la mayor opresión psicológica del trabajador» (13), hasta tal punto, se ha llegado a decir, que «tener empleo es símbolo de que se ocupa un lugar entre los vivientes». El desempleado, sobre todo tras períodos prolongados de paro, pierde —aparte de la voluntad y el deseo de volver a trabajar (14), formando un núcleo de «desanimados», parados que «no hacen nada por buscar empleo» (15)— pierdo, digo, incluso «características culturales humanas, hábitos de limpieza, de relación y de expresión, refugiándose en las tareas caseras y en la contemplación obsesiva de la televisión», cuando no enfermado realmente «medicalizándose» así su situación (16), comienzo bien de un proceso de abulia dege-

(10) OIT: *Memoria* del Director General a la 60.^a Conferencia, Ginebra, 1975, página 2: «Según nuestros mejores cálculos, de ahora a fines de siglo habrá que crear mil millones de puestos de trabajo»; un «objetivo fantástico», por optimista que se sea, «en cuanto a la capacidad de innovación ... en materia de tecnología y de organización social» (*loc. cit.*, pág. 9). Sin embargo, la *Estrategia internacional del desarrollo*, aprobada por las Naciones Unidas en 5-XII-1980, se propone precisamente como fin la obtención del pleno empleo en el mundo para finales de siglo, punto sobre el que insiste el Director General de la OIT (*Memoria* a la 67.^a Conferencia, Ginebra, 1981; páginas VIII-IX y XII), afirmando que los índices de crecimiento que ello exige, «aunque elevado[s] ... su realización no parece sobrepasar los límites de lo posible», pese a que ello implique sacar de «la pobreza absoluta [en] que viven hoy» a personas cuyo número «puede oscilar, según los criterios que se apliquen, entre 780 y más de 1.000 millones».

(11) A. COTTA: «Una política de empleo para un crecimiento mejor», en *Perspectivas laborales*, núm. 3, 1975.

(12) *Informe...*, cit., pág. 58.

(13) L. BENSON: *Proletarians and Parties*, Londres, 1978, pág. 124.

(14) W. S. NEFF: *Work and Human Behavior*, 2.^a ed., Chicago, 1977. Quien «ha sufrido las consecuencias de un paro largo puede estar demasiado desmoralizado e 'inmotivado' para hacer el esfuerzo necesario» [para volver a trabajar] (pág. 35). En *loc. cit.*, págs. 237 y sigs., un estudio de la psicopatología de adaptación al trabajo, que explora los casos de mala adaptación, efecto y causa de situaciones de paro.

(15) J. GARCÍA LÓPEZ y F. ALVIRA MARTÍN: «Los españoles y el paro», en *Papeles de Economía Española*, núm. 8, 1981, pág. 84.

(16) Las referencias, respectivamente, de H. L. WILENSKI: «Varieties of Work Experience», en H. MORROW: *Man in a World of Work*, Boston, 1964, pág. 148, y

nerativa, bien, en los jóvenes especialmente —privados de la disciplina y de las posibilidades de afirmación y desarrollo de la personalidad que el trabajo ofrece— de tensiones que empujen hacia conductas destructivas o antisociales (delincuencia, alcoholismo, adicción a drogas). Y es que siendo el trabajo ingrediente esencial del hombre y de su vida, su falta es causa de deshumanización. «La mala fortuna no muestra bajo el sol nada más triste que un hombre que quiere trabajar y no encuentra trabajo» (17).

Esto aparte de que el paro se ceba en grupos de por sí con problemas especiales; especialmente penoso es «el panorama [del desempleo] de los minusválidos, presa de sentimientos de inutilidad, dependencia e inseguridad» (18); nótese que el *inválido* se define (por la OIT, Recomendación número 99, 1955), precisamente con referencia al desempleo, como «la persona cuyas posibilidades de obtener y conservar empleo adecuado se hallen realmente reducidas debido a una disminución de su capacidad física o mental». También el de las mujeres, cuyo índice de desempleo crece más rápidamente que el de los hombres en épocas de crisis como la actual; «para las mujeres es más difícil encontrar un puesto de trabajo y más fácil perderlo» que para los hombres (19).

Se comprende, pues, que la reducción del paro y la obtención del *pleno empleo* se tenga o deba tenerse por objetivo prioritario de todo tipo de programa socioeconómico nacional, internacional y mundial. Otra cosa es la cantidad de tiempo —y la remuneración que por él se obtenga— de dedicación al trabajo que se entienda necesaria para que el empleo pleno exista, tema sobre el que se volverá.

P. JACOBS: «Unemployment as a Way of Life», en A. M. ROSS: *Employment and the Labor Market*, Univ. de California, 1966, págs. 391 y sigs. R. CUVILLIER: *Vers la réduction du temps de travail?*, Ginebra, 1981, pág. 150.

(17) T. CARLYLE: «Chartism», 1839; cit. en J. HAYES y P. NUTMAN: *Understanding the Unemployed. The Psychological Effects of Unemployment*, Londres, 1981, pág. VII.

(18) *Memoria* del Director General a la 67.^a Conferencia, cit.; «la cifra total [mundial] de 450 millones de impedidos —un tercio de ellos mujeres— representa en verdad un mínimo» (págs. VI, 3-4 y 30-32); los países subdesarrollados «los impedidos continúan siendo los más pobres de entre los pobres» (pág. 16); en los industrializados la crisis ha limitado severamente sus oportunidades de trabajo (págs. 14 y 22). La *Memoria* que se viene citando tiene como tema monográfico *La rehabilitación profesional de los impedidos*.

(19) W. ZÖLLNER: «Gleichberechtigung und Gleichstellung der Geschlechter», en *Festschrift R. Strasser*, Viena, 1983, págs. 224-225.

II. CLASES DE PARO FORZOSO

El dato objetivo de la noción de paro forzoso está constituido por la imposibilidad de encontrar trabajo y, aún más radicalmente, por la inexistencia de oportunidades de empleo; gráficamente, un parado lo es «cuando la causa del paro no está en su persona, sino en el mercado de trabajo» (20); las causas determinantes de esta situación sirven para distinguir las varias especies de paro, en cuyo análisis se entra seguidamente; es necesaria la indicación de que éste será de carácter sociológico y económico que jurídico; resultando obligado, no obstante, habida cuenta de que las medidas de prevención y remedio, las de seguridad social entre ellas, resultan del tipo de paro que se quiere prevenir o remediar.

A) *Paro friccional*

En lenguaje económico no acostumbra a decirse que exista paro porque en un momento o lugar determinados no estén ocupados todos los trabajadores disponibles; en régimen de trabajo libre por cuenta ajena —como es el normal contemporáneo, al haberse superado históricamente instituciones como la esclavitud y la servidumbre, aunque subsistan formas larvadas de esta última, que por lo general, además, velan situaciones de subempleo— existe una movilidad más o menos intensa de la mano de obra. Por razones muy variadas los trabajadores por cuenta ajena, con frecuencia también variable, mudan de empleo, y es normal que haya solución de continuidad entre el trabajo que se deja y el que se inicia. Es compatible con la noción común de pleno empleo que exista ociosa en un determinado momento una porción de la fuerza de trabajo normal; cuál sea o pueda ser la magnitud de ésta sin que deba comenzar o hablarse objetivamente de la existencia de paro, es extremo de difícil precisión; entre un 1,5 y un 3 por 100 parece hallarse el porcentaje generalmente admitido. Existen, sin embargo, economistas que reputan ya como paro forzoso —y desde luego lo es contemplado desde el parado— este tipo de paro, denominándolo *paro friccional*.

B) *Paro estacional*

Paro estacional es el que tiene por causa, fundamentalmente, la variedad de las estaciones del año y de sus condiciones climatológicas. Hay tipos de actividad y, por consiguiente, tipos de trabajo que se han de realizar en esta-

(20) W. GITTER: *Sozialrecht*, Munich, 1981, pág. 180.

ción o época del año dada y no en otra, por exigirlo la naturaleza del proceso de obtención del bien o el suministro del servicio de que se trate. Típicamente son de esta clase muchos trabajos agrícolas; la siembra y recolección, por citar dos ejemplos obvios, tienen sus períodos fijos y determinados. Pero también lo son numerosos trabajos industriales, entre los que se encuentran *verbi gratia*, no ya algunos relacionados con la agricultura (por ejemplo, empaquetado y conserva de frutos), sino otros de muy variada índole, como los pesqueros, los de construcción (hay tipos de obra que no pueden ser realizados con lluvia o fríos excesivos) o los de confección de prendas de vestir (influidos por los grandes pedidos que se hacen anticipando estilo y moda de cada estación); las mismas variaciones estacionales se aprecian en numerosas actividades de servicios, como las de hostelería y transporte de personas, y en general las conexas con el turismo vacacional.

Caso especial es el de actividades en que el trabajo ha de realizarse no ya en época, sino en días y hasta en horas fijas; trabajo siempre citado como ejemplo de este último grupo es el de los trabajadores portuarios, especialmente de los dedicados a la carga y descarga de buques.

Lo característico de este tipo de trabajos es que se alternan períodos de intensa actividad con períodos de actividad mínima o nula; los trabajadores desplazados y ociosos durante estas épocas y por virtud de estas causas son trabajadores en *paro estacional*, si el sistema no está preparado para proporcionar trabajo alternativo durante la estación baja.

C) *Paro tecnológico*

Paro tecnológico o *estructural* es el que tiene como causas básicas bien las modificaciones en los procesos productivos por aparición de nuevos métodos de producir o de nuevas máquinas o instalaciones que exigen menos mano de obra que la anteriormente utilizada; bien la desaparición de procesos, dedicados a la producción de bienes o servicios devenidos inútiles o sustituidos por otros que cumplan sus mismas finalidades o satisfagan las mismas necesidades; bien avatares como el cambio «inesperado y espectacular» de perspectivas económicas ocurrido hacia finales de 1973 como consecuencia, entre otros factores de la crisis energética (21), uno de los ingredientes, con seguridad el básico, de la «crisis» de la seguridad social (22).

(21) OIT: *Desempleo...*, cit., pág. 11; con tonos sombríos, no ya en cuanto a la situación actual, sino en cuanto a su persistencia y a «la eficacia y acierto de las medidas de protección contra el desempleo en una situación —dice— cambiante, exigente y totalmente inesperada» (pág. 12).

(22) *Supra* cap. 1.º, I.B. b) d'); completando lo que allí se dijo: «sólo si un crecimiento económico de al menos un 5 por 100 se mantiene, o si se reducen considera-

En ambos supuestos, el efecto del cambio tecnológico es, a lo que aquí importa, generar situaciones de paro más o menos graves y prolongadas según la intensidad del cambio y según que los tipos de trabajo eliminados exigieran la posesión por los trabajadores de técnicas comunes o especializadas. Por lo general, se admite que los cambios tecnológicos que ininterrumpidamente se han venido sucediendo desde los inicios de la Revolución industrial, a largo plazo incrementaron considerablemente las posibilidades de empleo, mientras que a corto plazo generaron situaciones agudas de paro para los trabajadores desplazados; ejemplo histórico típico, con muy abundante literatura, es el de los hiladores y tejedores manuales, sólo sustituidos en pequeño número por los operarios precisos para el manejo de las máquinas de hilar y tejer, aunque a la larga las posibilidades de empleo creadas por la industria textil mecanizada hayan sido muy superiores a las que hubiera podido ofrecer una continuación, si ésta hubiera sido siquiera concebible, de la industria textil manual. Pero en la actualidad, la automatización y los computadores están generando fenómenos aparentemente semejantes, cuyo efecto general inicial es la eliminación de trabajos manuales y el aumento de los de investigación, inspección y supervisión, aunque con serias dudas, como se vio, acerca de si la perspectiva es de nuevo el aumento futuro, en conjunto, de las posibilidades de empleo (23); o si, por el contrario, expresado casi con pavor a lo desconocido, «la actual crisis del empleo, más que reflejar una borrasca pasajera anuncia el advenimiento de un empleo de tipo distinto» (24).

blemente las horas medias de trabajo, supuesto siempre un crecimiento sostenido de la productividad, será posible reducir significativamente la tasa [actual] de empleo» (J. VOLZ: *Unemployment Insurance in the Present Economic Crisis*; Toledo; § .1, página 1). Caracteriza la situación presente «la aparición del paro como protagonista esencial de una [crisis de] muy larga duración, en lo previsible» (J. VELARDE FUERTES: *El impacto de la crisis en el mundo actual*, en el libro del mismo título, Zaragoza, 1982, página 14).

(23) Para un ejemplo conciso de este tipo de paro, J. DÍAZ MELLADO: «Cambio tecnológico, desempleo y educación», en *Papeles de Economía Española*, núm. 4, Madrid, 1980.

Ejemplos múltiples, y de nuevo perspectivas sombrías para el empleo en ROTHWELL y ZEGUELD: *Technical Change...*, cit.; también, especialmente respecto de la electrónica, en CH. FREEMAN y otros: *Unemployment and Technical Innovation*, Londres, 1982.

(24) OIT: *El trabajo en el mundo*, Ginebra, 1984, pág. 77; en cuanto a los efectos de la informática sobre el empleo, el cap. 7.º, págs. 187 a 207, de este mismo libro.

D) *Paro cíclico*

Paro cíclico es el derivado del estancamiento y la reducción de la producción de bienes y servicios, característicos de los períodos en que la demanda total no genera trabajo suficiente para los trabajadores disponibles; el paro es uno de los efectos típicos de los períodos de recesión, y cuando ésta se acentúa hasta la depresión, el más grave y costoso social y económicamente. Los efectos primeros de una recesión sobre el empleo tienden a ser sentidos por los trabajadores marginales o «periféricos» bien por su propensión relativamente escasa al trabajo —mujeres casadas, trabajadores próximos a la jubilación o aún en períodos de formación—, bien por la facilidad con que pueden retroceder hacia ocupaciones, las agrarias por ejemplo, por ellos abandonadas previamente. En alguna medida este tipo suave de paro cíclico puede asimilarse al friccional (25). Cuando la recesión se agudiza y la depresión llega, el paro alcanza estratos de población de propensión al trabajo máxima y sin posibilidad de retroceso hacia «refugios» laborales; es entonces cuando el paro aparece con toda la gravedad y coste aludidos, acentuados porque al no crearse nuevos puestos de trabajo se agudiza el paro juvenil, cuando «jóvenes [que no han obtenido un primer trabajo] y parados no son una *coyuntura* sino una *estructura*, la principal estructura del empleo» (26).

La depresión es, a su vez, efecto de causas que no es éste lugar adecuado para investigar, aunque sí lo sea para resaltar que el paro de ellas resultante se caracteriza tanto por su magnitud en cuanto al número de trabajadores afectados, por lo general muy superior a la de los demás tipos de paro, como por su persistencia durante largo tiempo; quizá el paro masivo sea la situación histórica normal —entonces la creación masiva de empleos en el fenómeno histórico único, salvado el Neolítico, de la Revolución industrial sería la excepción—, el subempleo una defensa racional contra ella y episodios históricos horribles —matanzas, hambres, pestes— la solución inhumana e irracional, como Hobbes pensó (27).

Téngase en cuenta, además, que el paro cíclico puede obedecer a causas más hondas aún, señaladamente a fenómenos demográficos y emigratorios, al pavor del inversor ante el entorno político, económico y social interno del país que provoca su retracción o reduce su especie al especulador; a la dis-

(25) Véase, para esta distinción, F. MICHOU: «Del paro por prosperidad al paro por crisis; elementos de apreciación», en *Perspectivas laborales*, núm. 1, 1975.

(26) G. DIÉGUEZ: «Estabilidad en el empleo y contratos temporales», en *REDT*, número 2, 1980, pág. 195.

(27) *Leviathan*, 2.^a parte, cap. 30; ed. Oakeshott, Oxford, s.d.; pág. 227.

minución, o a la no expansión de intercambios internacionales, que mantiene capacidad productiva ociosa pese a la presencia —a veces muy aguda, por cuanto refiere a las elementales, comer y beber entre ellas— de necesidades insatisfechas; a la agudización coyuntural o no de la tendencia ya secular a la reducción del tiempo de trabajo, cuando no se reacciona para repartir el existente, esto es, para de algún modo distribuir el trabajo escaso entre los que a él aspiran y de él necesitan (28); o a evoluciones profundas de la tecnología, lanzada por vías que a su vez generan más paro, sin que por otro lado de ella emerja un sistema de necesidades nuevo que exija ocupación masiva para su satisfacción. Una tecnología que no sea capaz de crear productos nuevos, sino que se aplique a la producción de los viejos, lo probable es que «racionalice» ésta, aumentando los rendimientos sin nuevos trabajadores, o manteniéndolos, o aumentándolos, reduciendo —y en ocasiones drásticamente— su número.

En este punto confluyen el paro tecnológico y el cíclico, dominando el primero y generando períodos históricos dilatadísimos de paro, en el comienzo de uno de los cuales nos hallamos ahora, parece: «no se trata de una depresión cíclica; estamos ante un giro de la civilización, en la transición de una era industrial superada a una era nueva...»; «el paro tecnológico hoy es en gran parte irreversible» (29).

III. MEDIDAS CONTRA EL PARO

La reacción ante el paro forzoso puede asumir, y de hecho asume, múltiples formas; muchas de ellas y con toda seguridad las más importantes y eficaces, son de tipo financiero, encaminándose a resolver el problema básico, a saber, la escasez de empleos, mediante la creación directa de éstos o el estímulo de las inversiones que los creen o mantengan, por ejemplo, mediante subvenciones o bonificaciones fiscales (30); otras medidas son demo-

(28) Esta es, en efecto, una de las finalidades actuales de la reducción del tiempo de trabajo, frente a la histórica de evitar jornadas agotadoras (véase R. CUVILLIER: *Vers la réduction du temps de travail?*, Ginebra, 1981, págs. 2 y 23-26; J. ZUFIAUR: «Reducción de jornada y empleo»; S. GARCÍA ATANCE: «Posibles efectos de una reducción de jornada sobre el empleo»; J. R. LORENTE HURTADO: «La política de jubilaciones anticipadas», los tres en *Papeles de Economía Española*, núm. 8, 1981; M. ALONSO OLEA: *El trabajo, bien escaso*, Madrid, 1982).

(29) A. DAUZIN: «La société façonnée par la technologie», y A. PIETTRE, discutiendo sobre ella; ambos en *Rev. des Sciences Morales et Politiques*, núm. 4, 1983, páginas 672 y 686.

(30) Por ejemplo, para España, las deducciones del Impuesto sobre Sociedades «por inversiones y creación [o mantenimiento] de empleo», previstas en las Leyes de

gráficas, bien tratando de influir sobre el crecimiento de la población, bien sobre su movilidad espacial; otras, en fin, son de naturaleza educativa, tendentes a procurar el entrenamiento o reentrenamiento del trabajador para ocupaciones respecto de las que exista demanda. En general, las medidas de desarrollo económico —quizá combinadas con las de planificación familiar o control de la natalidad— compendían las demás, y compendiarían todas en realidad, supuesta la posibilidad misma de desarrollo, si a ellas se añadiera la creación de un ambiente de seguridad política y confianza pública favorable a la inversión, y la contención de la inflación que sólo facilita una inversión especulativa de catastróficos efectos sociales.

Junto a estas medidas pueden situarse otras que no tanto traten de crear nuevos empleos o puestos de trabajo como de repartir el tiempo de los existentes: reducción de la jornada de trabajo, limitación o prohibición de horas extraordinarias o de pluriempleo, o jubilaciones anticipadas (31).

A) *Fomento del empleo*

El título I LBE, bajo la rúbrica *fomento del empleo*, contiene un elenco cumplido —las psicológicas y demográficas aparte— de estas medidas, entre ellas facilitación del trabajo temporal, subvenciones directas a los empresarios por creación de nuevos puestos de trabajo, bonificaciones fiscales y en las cuotas de seguridad social, formación profesional gratuita, protección y ayuda a la movilidad ocupacional y geográfica —ésta, «cuando fuese imprescindible»—, créditos de instalación de trabajadores autónomos; buscando sobre todo potenciar las inversiones que exijan «una utilización intensiva del factor trabajo» y fomentar la colocación de trabajadores con «dificultades de inserción en el mercado de trabajo», como medios para la «prevención del desempleo» o, positivamente, para «conseguir y mantener el nivel de pleno empleo», a la vez *concepción y objetivo* de la LBE (arts. 1 y 2) y «principio rector de la política social y económica» en la Constitución (art. 40.1).

Las medidas recogidas en DFE, refundición de múltiples Decretos anteriores, hoy prácticamente derogado —salvo su capítulo V—, han sido regu-

Presupuestos para 1981 y 1982, desarrolladas por RD 2226/1982, de 27-VIII, y últimamente, para 1985.

(31) Para otra clasificación de los tipos de paro a efectos de su cobertura por la seguridad social, véase por ejemplo OIT: *Introducción to Social Security*, Ginebra, 1970, págs. 107-110; se distingue en este estudio entre paro masivo, friccional y estacional.

Sobre las medidas aludidas en el texto, véase las comunicaciones presentadas al coloquio internacional sobre *Crise, maintien de l'emploi et partage du travail*, y el coloquio mismo, Ginebra, 1984.

ladas por el RD 1451/1983, de 11 de mayo (desarrollado por OM de 9 de mayo de 1983) y por RD 3239/1983, de 28 de diciembre (desarrollado por OM de 9 de febrero de 1984), que contienen en efecto y respectivamente normas para fomentar el empleo de minusválidos y de trabajadores mayores de cuarenta y cinco años que lleven, estos últimos, al menos, un año inscritos como demandantes de empleo, a través de subvenciones por creación de puestos de trabajo o de incorporación, como socios, a sociedades cooperativas y bonificaciones de las cuotas de seguridad social, otorgando estas últimas, también, a la contratación para la formación y en prácticas por RD 1992/1984, de 31 de octubre; la cada vez más amplia autorización de formas de contratación temporal, con la consiguiente debilitación del principio de estabilidad en el empleo, que contiene el RD 1989/1984, de 17 de octubre (que sustituye en lo referente a DFE), también concebidas en paradoja aparente como medidas de fomento del empleo como en efecto lo son (32); y por último la nueva figura del contrato de relevo, creado por el artículo 12.5 ET en la redacción dada por Ley 32/1984, de 2 de agosto, y desarrollado por RD 1991/1984, de 31 de octubre, como modalidad que combina la jubilación parcial anticipada y la contratación de un trabajador desempleado por la jornada dejada vacante y por el tiempo que diste hasta la jubilación definitiva y total del titular del contrato. Si bien desde el punto de vista jurídico estos contratos de relevo, como los de prácticas, para la formación, y a tiempo parcial, no son medidas de fomento de empleo (no traen su autorización del artículo 17.3 ET) desde una perspectiva no formal se utilizan como tales.

Los incentivos consisten en fuertes bonificaciones de las cotizaciones empresariales de seguridad social (70 ó 90 por 100, según el empleado o socio sea menor o mayor de cuarenta y cinco años, en el caso de minusválidos; del 50 por 100 de las contingencias comunes, durante dos años, en caso de trabajadores o socios mayores de cuarenta y cinco años; del 75 por 100 de las contingencias comunes durante la duración del contrato de prácticas, siempre que sea a tiempo completo; y del 90 ó 100 por 100, según la empresa tenga más o menos de 25 trabajadores en los contratos para la formación realizados a tiempo completo) (33); más subvenciones directas «de

(32) Sobre estos contratos según la normativa anterior M. ALONSO OLEA: *Derecho del Trabajo*, 8.ª ed., Madrid, 1983, cap. 9, VI y 22; véase también, *infra*, cap. 12 A para las bonificaciones.

(33) En general sobre estos temas y sobre el cambio de enfoque contemporáneo en cuanto a los mismos, J. LÓPEZ GANDÍA: «El régimen jurídico del empleo y los programas de fomento del empleo en España», y bibliografía que cita, en *Rev. de Trabajo*, números 59-60, 1980; del mismo autor, «La protección de grupos específicos de traba-

500.000 pesetas ó 400.000 por cada contrato indefinido y en jornada completa» al empresario o sociedad cooperativa que emplea o incorpora como socio a trabajadores minusválidos o mayores de cuarenta y cinco años (34).

El Acuerdo Económico y Social (AES) tenía previsto la constitución de un Fondo de solidaridad de 600.000 millones de pesetas para 1985, cuya finalidad será la realización de programas generales de empleo. Por su parte, la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, regula en su disposición adicional decimonovena la financiación —además de adicionar a la cantidad prevista una aportación del Estado del 0,25 por 100 de la masa de retribuciones del personal al servicio del Estado y sus organismos autónomos no sujetos a cotización por formación profesional— que será por terceras partes entre trabajadores y empleados públicos sujetos a cotización por formación profesional, empresas y Administración del Estado, (20.000 millones, el Estado; se crea una cotización excepcional del 0,56 por 100, distribuida: 0,28 por trabajador y 0,28 por empresario) (34 a).

B) *Trabajos comunitarios*

Se trata de subvenciones en forma de pago parcial (o total) de salarios de trabajadores ocupados, normalmente por Administraciones públicas, para realizar obras o prestar servicios de interés general. En nuestro Derecho comenzaron estas subvenciones respecto del trabajo agrario, pero la Res. de 19-VIII-1982, modificada por Res. 17-II-1983 y ambas sustituidas por Res. de 8-II-1984 y ésta por OM 21-II-1985, las extienden en general a todo tipo «de obras o servicios de carácter local o comarcal de interés general realizadas por las Corporaciones Locales... ejecutadas preferentemente en régimen de administración directa», cuando el porcentaje mínimo de trabajadores desempleados a utilizar sea del 75 por 100 (en administración directa) o del 50 por 100 (por empresa adjudicataria), exista asignación presupuestaria y la duración de la obra o servicio no sea inferior a un mes y se pueda ejecutar dentro del año natural.

jadores entre seguridad social y fomento del empleo», en RSS, núm. 12, 1981, páginas 75 y sigs.; F. DURÁN LÓPEZ: «Legislación de empleo y reconversión industrial», en RPS, núm. 137, 1983, págs. 31 y sigs.

(34) Por OM 15-II-1984, se establecen subvenciones, a cargo del Fondo Nacional para el Síndrome Tóxico, para la reinserción social de los afectados —formando parte como socios de cooperativas o sociedades laborales o realizando actividades por cuenta propia—. Las subvenciones son de hasta 500.000 pesetas.

(34 a) El Fondo de Solidaridad ha sido regulado por RD 180/1985, de 13-II, desarrollado por OM 21-II-1985.

Las subvenciones se conceden por el INEM y comprenden del «40 al 75 por 100 —pudiendo llegar al 100 por 100— de los costes totales de mano de obra incluida la cotización empresarial a la seguridad social».

C) *Servicios de colocación*

Instrumentalmente, «la organización sistemática y extensa de oficinas de colocación» (35) eficaces, es medida general de todo punto necesaria, ya que sin ella se desconoce la magnitud real del paro y falta precisión en cuanto a sus causas, con lo que pueden existir ocupaciones vacantes que no son ocupadas, pese a existir en paro trabajadores con capacidad para desempeñarlas, bien por falta real de información, bien porque se refugie el defraudador en el no ofrecimiento de empleo por la oficina (35 a).

Se comprende así que la LBE dedique su título III a *La colocación y servicios del Instituto Nacional de Empleo (INEM)*, entre ellos precisamente «organizar la colocación... como un servicio nacional público y gratuito» (artículo 39.1); el INEM es también gestor de las prestaciones de desempleo (art. 30), como se verá.

D) *Medidas de seguridad social*

Un remedio típico contra el paro forzoso es, además, su inclusión dentro del sistema de protección de la seguridad social. Encuadrado dentro de ésta o autónomo, el seguro de paro forzoso o desempleo tiene por finalidad garantizar la percepción por el parado de prestaciones de seguridad social sustitutivas del salario que deja de percibir precisamente por su situación de paro; convirtiéndose éste así en contingencia cubierta por la seguridad social.

El paro, contemplado desde el seguro, es un riesgo específico porque sólo se prevé respecto de los trabajadores por cuenta ajena, y sólo respecto de aquéllos que hayan real y efectivamente trabajado con tal carácter antes de venir a la situación del paro. Pasa a ser un riesgo genérico si el sistema de seguridad social ha de asegurar una «renta garantizada» a quien por cualquier causa que no le sea imputable carece de ella (36), cubriendo incluso el

(35) Se toma esta frase para indicar la percepción ya antigua de este problema, de un informe del INP sobre un «anteproyecto de bases para la previsión del paro forzoso», emitido en 1928 (citado por A. MONTÓYA: *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España: la Dictadura de Primo de Rivera*, Murcia, 1980, pág. 52).

(35 a) Con este objetivo OM 11-III-1985 establece criterios estadísticos para la medición del paro registrado.

(36) Este tipo de prestación es la clave del «Código de Lovaina»; véase su capítulo IV, artículos 139 a 156, en *Un nuevo modelo europeo...*, cit., págs. 171-174.

paro inicial de personas jóvenes, hasta ahora sólo protegido en el seno de las familias, prolongándose —por necesidad y no por el temor ya aludido— la edad del «vivir a costa de» quienes en ellas, los padres normalmente, son perceptores de salarios y otras rentas.

El seguro de paro es adecuado para el *friccional*; puede también cubrir *paros tecnológicos* que no sean masivos; y puede cubrir paros estacionales si se fija cuidadosamente la «estación» o «temporada», de forma que las prestaciones cubran los paros que se produzcan dentro de la habitual de trabajo. En cambio, es poco adecuado para cubrir *paros tecnológicos* importantes y *paros cíclicos*, por la dificultad de prever su intensidad y su extensión, en el tiempo y en el número de parados y, sobre todo, por su enorme costo; estos tipos de paro han de ser atendidos con prestaciones o subsidios de naturaleza asistencial, aunque el seguro de paro pueda servir para cubrir los períodos iniciales, hasta el agotamiento de sus propios fondos y/o de los períodos de percepción de derecho estricto garantizados a los asegurados.

Todas estas circunstancias, unidas a las dificultades de administración y de control de la situación de paro —que, si es subsidiado, genera incentivos tanto para no trabajar mientras se perciben prestaciones de una cierta cuantía como, sobre todo, para el percibo fraudulento de éstas a pesar de trabajar (37)— hacen que la cobertura de este riesgo sea la menos difundida (38), pese a que la esencia misma de un sistema moderno de seguridad social esté en evitar que riesgos como el de paro «se soporten enteramente por el individuo...; han de ser soportados en amplia medida por la colectividad» (39).

Las prestaciones de paro pueden combinarse a nivel de empresa o de rama económica con los salarios, obteniéndose así la figura de los *salarios garantizados* —anuales, mensuales, semanales— que aseguran al trabajador la percepción de los correspondientes a un determinado número de días, trabajo o no durante ellos; en el ejemplo más saliente el imponer frente al jornalero, por ley o cotumbre, el sistema del trabajador agrario *fijo* —lla-

(37) J. VOLZ: *Unemployment Insurance...*, cit., § 8 y § 16; págs. 7 y 14-17.

(38) En 1971 sólo 34 países tenían protegido el riesgo de los 125 con sistemas de seguridad social (*Security Programs...*, cit., pág. XI); en 1976 «no llegan a 40 los países —muchos de ellos de Europa occidental— que han instituido seguros contra el desempleo o programas análogos» (OIT, *Desempleo...*, cit., pág. 1); en 1981, *Social Security Programs...*, cit., menciona sólo 37 países algún tipo de «seguro contra el paro o programa conexo» (pág. XX). El viejo Convenio OIT número 44 (Ginebra, 1934) sólo ha sido ratificado en 1 de enero de 1981 por quince países; bien es verdad que el Convenio número 102 (Ginebra, 1952) prevé (parte IV, arts. 19-24) prestaciones de desempleo; pero éste a su vez, en 1 de enero de 1981, sólo había sido ratificado por veintinueve países.

(39) R. DRAPERIE: *The Economic Scenery of the 80'* (Toledo; § II.B.2; pág. 16).

mando tal al contratado por un año agrícola o período más largo— es una forma de garantía de percepciones que combina indiferenciadamente salarios y lo que de otra forma serían prestaciones de paro estacional (40).

IV. EL ASEGURAMIENTO DEL DESEMPLEO

El seguro de paro forzoso apareció tardíamente en nuestro país; aunque con algún precedente anterior (subsidios por paro «tecnológico»; paro por escasez de materias primas en la industria textil; subsidios de paro por escasez de energía eléctrica), no se estableció con carácter general hasta la Ley 62/1961, de 21 de julio (desarrollada por OM 14-XI-1961), con el nombre de *seguro de desempleo*, de donde pasó a la LSS 1966, y de ésta a la LSS, que dedicó a su regulación el capítulo XI del título II (41), expresa y totalmente derogado —tras múltiples modificaciones parciales anteriores— por la LBE; el título II de ésta, que era el dedicado a la protección por desempleo, fue a su vez derogado por la Ley 31/1984, de 2 de agosto, «de protección por desempleo» (LPD), manteniéndose vigente, sin embargo, el RPD, en tanto el Gobierno dicte el nuevo reglamento (disposición final primera) (42). La

(40) Otro sistema más neto de salario garantizado es el muy peculiar establecido para los trabajadores portuarios, que combina salarios propiamente dichos y prestaciones de desempleo, aparte de que determinadas retribuciones (vacaciones, premios de antigüedad) se pagan con cargo a un fondo de seguridad social. Un régimen parecido existe en Gran Bretaña, también para los portuarios (véase GAYLER: *Derecho industrial*, Madrid, 1965, págs. 468 y sigs., y GAYLER y PURVIS: *Industrial Law*, 2.ª edición, Londres, 1972, págs. 445 y sigs.; ejemplos adicionales para Gran Bretaña, dándose el sistema como muy difundido a través de la contratación colectiva, en O. KAHN-FREUND: *Labour and the Law*, 2.ª ed., Londres, 1977, pág. 21). En España el de los portuarios fue un «sistema especial» de seguridad social dentro del régimen general (LSS, art. 11); hoy es también un «sistema especial», pero dentro del «régimen especial» de los trabajadores del mar, en cuyo ámbito están incluidos (RSM, disp. trans. 5.ª, *infra*, cap. 13, III; también *Derecho del Trabajo*, cit., cap. 41, VI).

(41) Sobre los precedentes remitimos a la primera edición de este libro, Madrid, 1959, págs. 113 y sigs.; sobre el sistema instaurado por la Ley 62/1961, a su *Apéndice*, Madrid, 1963, págs. 25 y sigs. Sobre la regulación en la LSS 1966 a la cuarta edición (1972) de este libro, cap. 6.º, y a G. BAYÓN CHACÓN y otros: *17 lecciones sobre fuerza mayor, crisis de trabajo, reconversión y desempleo*, Universidad de Madrid, 1970; en la LSS a la séptima edición (1979), también capítulo 6.º

(42) El período transitorio de convivencia entre LPD y RPD planteará especiales dificultades, no tanto por la divergencia de planteamientos de ambas normas, que también, sino por la reordenación del contenido —asumiendo la Ley materias reglamentarias y viceversa— que LPD anuncia en su exposición de motivos y lleva a efecto. Todo ello hace al intérprete —mientras no aparezca el nuevo reglamento— dudar

masa importante de sentencias dictadas por el TCT durante la vigencia de la LSS sigue siendo de suma utilidad (43), aparte de ser evidente que la experiencia jurisprudencial se ha tenido en cuenta así por la LBE y su RPD como por la LPD.

LBE y LPD deben ser tenidas como cumplimiento de la Constitución, que ordena a los poderes públicos «de manera especial... una política orientada al pleno empleo» (art. 40.1), les manda asimismo que, «especialmente en caso de desempleo», cuiden que la seguridad social «garantice... a todos los ciudadanos... asistencia y prestaciones sociales suficiente» (art. 41). Parecen ambas normas apuntar una tendencia imprecisa, y criticada, a desgajar el desempleo del tronco de la seguridad social (44).

A) *Riesgo cubierto*

El riesgo cubierto es el desempleo, entendiendo por tal la situación en que se encuentran quienes *pudiendo* y *queriendo* trabajar (LPD, art. 1) se hallan en desempleo «total» o «parcial» (RPD, art. 6), siempre que advengan en tal situación tras un trabajo previo.

El riesgo de desempleo es propio de los trabajadores por cuenta ajena (45), así del régimen general como de los especiales que al tiempo de promulgarse la LPD, contaran con esta protección (46); incluyéndose, ade-

si determinadas materias desaparecen de LPD, por voluntad de ésta, o por su consideración de reglamentarias y viceversa.

(43) La normativa anterior es de aplicación «a los que fueran beneficiarios de las prestaciones por desempleo» en el momento de entrada en vigor (18-X-1980) de la LBE, según su disposición transitoria segunda, criterio éste, igualmente seguido por la disposición transitoria segunda de la LPD —con las matizaciones que luego se dirán—, ya que la fecha del hecho causante es sin duda la relevante a estos efectos conforme LSS disp. trans. 1.ª1; véase al respecto —y en general para una exégesis de la LBE— J. M. GALIANA MORENO: «Notas sobre el nuevo régimen de desempleo», en *RPS*, número 129, pág. 181.

(44) F. DURÁN LÓPEZ y otros: *Evolución...*, cit., en especial págs. 182 y 185.

(45) Los médicos interinos de la seguridad social quedan excluidos al ser su relación estatutaria SCT 3-X-1983 (A. 8.061), 14-XI-1983 (A. 9.437). No son tampoco trabajadores por cuenta ajena los socios de cooperativas SCT 19-II, 23-IV y 7-XI-1983 (A. 1.418, 3.503 y 9.361). Quedan también excluidos los altos cargos a que se refiere ET art. 2.1.a) SCT 23-IV-1983 (A. 3.509). Lógicamente los trabajadores autónomos SCT 7-XI-1983 (A. 9.360).

(46) En cuanto al desempleo agrario y su protección, *infra*, cap. 13.II.B); en este mismo lugar la extensión por RD 1469/1981 a los trabajadores agrarios fijos de las prestaciones por desempleo, cuyo artículo 3.a) ha sido derogado expresamente por LPD disp. derogatoria. También RD 3237/1983, de 28 de diciembre, hoy derogado por RD 2298/1984, de 26 de diciembre, que regula un sistema de desempleo para los

más, expresamente al personal contratado en régimen de derecho administrativo y a los funcionarios de empleo al servicio de las administraciones públicas (47), así como a los penados tras su excarcelación, autorizándose al Gobierno para su ampliación a otros colectivos.

a) *Desempleo total*

a') *La regla general* es que se hallan en paro total quienes definitiva o temporalmente «cesan en la actividad que venían desarrollando» por extinción o suspensión completa de su contrato de trabajo, con privación, en ambos casos, de las rentas de trabajo (LPD, arts. 1.2 y 6.1, y RPD, art. 4).

Novedad importante de la LPD es la desaparición de la «no imputabilidad en la pérdida del empleo anterior», que venía siendo elemento definitorio del desempleo tanto en LSS (art. 172 en 1966 y 1974) como LBE (artículo 17.a). Con ello se pretende poner fin al uso indiscriminado de los términos «imputabilidad» e «involuntariedad» (48), aunque de forma aún imprecisa. Sin embargo, la ausencia, en el concepto legal de desempleo, de referencia a la involuntariedad en el cese del empleo anterior, no impide que en LPD, art. 6.2, se enumeren supuestos que se excluyen de la situación legal de desempleo, cuyo común denominador es la voluntariedad —en sentido amplio— en la pérdida del empleo que daría origen a la protección. Por ello hay que concluir que, superada la referencia anacrónica a la imputabilidad, continúa siendo elemento esencial la involuntariedad del «cese» para ser desempleado en el sentido legal.

LPD, art. 6, para determinar, a efectos de protección, quiénes se encuentran en situación legal de desempleo, contiene una doble lista de causas que determinan tal situación (núm. 1) y causas que la excluyen (núm. 2).

Conforme a ellas, siendo la involuntariedad del paro elemento calificador, no están en situación legal de desempleo, los que «cesen voluntariamente en el trabajo», salvo en los supuestos —caracterizados por la presencia de una cierta compulsión— previstos en ET, art. 40 (traslados), art. 41.3

trabajadores eventuales incluidos en el Régimen especial agrario, en sustitución del empleo comunitario. Complementario con estas medidas son los Planes de empleo rural, el de 1984 fue aprobado por RD 513/1984, de 29 de febrero.

(47) Antecedentes de esta inclusión son el RD 1167/1983, de 27 de abril, y RD 2914/1983, de 13 de octubre; en desarrollo de LPD, y para el mismo personal de la Administración Local, RD 322/1985, de 20-II. Sobre la no aplicación retroactiva del primero SCT 14-V, 5-X y 8-XI-1983 (A. 4.301, 8.179 y 9.416), entre otras.

(48) Sobre el tema M. RODRÍGUEZ PIÑERO y S. GONZÁLEZ ORTEGA: «La extinción del contrato de trabajo y el desempleo», en *Rev. de Seguridad Social*, núm. 12, 1981., páginas 29 y sigs.

(modificaciones de las condiciones de trabajo) y art. 50 (causas justas de extinción por el trabajador). La voluntariedad abarca, lógicamente, a la extinción por mutuo disenso (49).

Tampoco son técnicamente desempleados quienes se aquieten al despido (50), salvo que éste sea por causas objetivas; o si éste es declarado nulo o improcedente y, teniendo derecho a la readmisión, no se ejercitara éste en el sentido de no reincorporarse o no solicitar la ejecución de la sentencia. También se considera voluntaria la pérdida del empleo cuando, existiendo un derecho al reingreso —el del excedente, por ejemplo— no se solicite en los plazos establecidos.

El RPD, art. 5.2.d), y 3, recogía dos supuestos de voluntariedad en la pérdida del empleo, hoy ignorados por LPD, art. 6.2, a saber, cuando sea retirada o revocada a un trabajador de capacidad contractual limitada la autorización o licencia... y cuando la pérdida... sea consecuencia de sentencia firme imponiendo pena de privación de libertad o inhabilitación (51). Ambos supuestos pueden considerarse subsistentes, tanto porque no se oponen a LPD (disposición final primera), como por la posibilidad de ser reconducidos al supuesto del artículo 6.2.1 «cesen voluntariamente en el trabajo» (52) y, a mayor abundamiento, en ninguno de los casos puede ejercitarse profesión alguna (mientras cumple la condena o se le devuelve la autorización) o la que realizaba (en caso de inhabilitación), elemento esencial para que nazca la protección «... quienes puedan ...».

En cambio, el paro se reputa involuntario si la relación laboral se ha

(49) SCT 5 y 8-II-1983 (A. 927 y 996).

(50) SCT 23-IX-1980 y 12-V-1981. Se aquieta quien deja caducar la acción; el reconocimiento posterior de la improcedencia en conciliación no otorga derecho alguno (SCT 30-IV-1979). También quien consiente la extinción pura y simple del contrato por tiempo indefinido (SCT 6-IV y 21-XII-1981). Cuando el contrato temporal... se convierte en indefinido y ante el cese no se ejercen las acciones pertinentes... se aprecia aquietamiento y, por tanto, voluntariedad, SCT 8-VI, 11-VI, 21-XII-1983 (A. 5.333, 5.555 y 11.193), entre otras. Doctrina modificada por STS 2-IV-1984, dictada en interés de Ley, conforme a la cual «... cuando la relación laboral tenga naturaleza temporal y se extinga por el transcurso del plazo pactado, no se presumirá que el trabajador ha cesado voluntariamente aunque no haya hecho reclamación contra la finalización del contrato, administrativa o judicialmente», aplicándola SCT 2-X-1984. Sobre este tema, L. MARTÍNEZ-CALCERRADA GÓMEZ: «Com. STS 2-IV-1984», en *Actualidad Laboral*, número 5, 1984, págs. 300-309.

(51) SCT 18-IX-1984. Recuérdese que mientras no exista sentencia condenatoria, el contrato de trabajo está suspendido, según ET, art. 45.1, g); sobre el tema M. ALONSO OLEA: *Derecho del Trabajo*, 8.ª ed., 1983, págs. 290-291.

(52) M. RODRÍGUEZ PIÑERO y S. GONZÁLEZ ORTEGA: «La extinción del contrato de trabajo y el desempleo», en *op. cit.*, págs. 61 y 62.

extinguido en virtud de condición o término resolutorios —incluidos los vencimientos de término de contratos celebrados al amparo de los decretos sucesivos sobre fomento del empleo (53)— no invocados por el trabajador, punto sobre el que existe muy abundante jurisprudencia, ante la dificultad de distinguir estos supuestos de los de trabajo de temporada (54); o si el empresario desiste de la prueba durante ésta (55); pero debe constar que en efecto fue el desistimiento de la prueba la causa del cese y que «fue invocada» por el empresario (56). El paro es también involuntario en algún otro caso especial, como el de «clausura definitiva» de establecimiento por «infracción a la disciplina del mercado» (Decreto 2488/1974, de 9 de agosto).

Son también involuntarios los ceses por fuerza mayor propia o impropia resultantes de expedientes de crisis; muerte, jubilación, incapacidad (57); y «extinción del empresario sin sucesión».

La Magistratura de Trabajo decide, en caso de contienda, sobre la voluntariedad o no del cese. El reconocimiento *expreso* por el empresario de la improcedencia del despido, precisamente en conciliación ante el IMAC o ante

(53) SCT 27-II-1982 y las que en ella se citan. *Infra* nota 50.

(54) En efecto, esta distinción ha sido muy litigiosa; véase, entre otras muchas, SCT 28-V y 8-VII-1969 y 7-XII-1972; con mucho detenimiento, SCT 14-XI-1969 y 10-IV-1970; en general, «los trabajos [por tiempo limitado] para atender necesidades temporales de la empresa sólo pueden ser considerados *de temporada*, si consta que su realización tiene lugar de modo regular y periódico» (SCT 20-XII-1974).

La regla del texto se aplica al contrato por tiempo cierto (SCT 17-V-1972 y 6-XII-1973) como al por obra o servicio determinado (SCT 5-V-1972, 8-I-1981 y 28-V-1983; A. 4.884); también al supuesto de cese de un trabajador por reingreso de un excedente al que sustituía (SCT 30-IX-1974).

(55) SCT 14-III-1975, 23-II y 23-XI-1979 y 19-IX-1980, entre otras; se tratará en ocasiones no de empezar a devengar prestaciones de desempleo, sino de reanudar las suspendidas al comenzar la ejecución del contrato que se extingue por el desistimiento de la prueba. RPD artículo 4, *h*), exigía que el cese en el trabajo *anterior* no se haya debido a causa imputable al trabajador, condición hoy desaparecida en LPD art. 6.1.1 *g*).

(56) SCT 29-III-1979; sin que sea preciso en este caso reclamar contra la extinción; no hay aquietamiento frente a éste, en realidad (SCT 4-V-1981); pero ha de constar que el cese no ha sido debido a causa imputable al trabajador, o al menos no ha de constar que haya sido debido a tal causa (SCT 2-V-1981 y las que en ella se citan), solución esta última en favor de la cual juega presunción (cfr. A. V. SEMPERE NAVARRO: «Resolución del vínculo laboral y período de prueba», en *REDT*, núm. 6, 1981, página 253; G. BARREIRO: «El período de prueba», en *El Estatuto de los Trabajadores*, tomo IV, Madrid, 1983, VII.4), como confirman SCT 27-II y 21-IV-1982.

(57) La OM 6-X-1981 da reglas sobre la «constatación» de la causa de estos ceses, en virtud de la cual la Autoridad laboral declara la situación de desempleo, «con efectos desde la fecha del hecho causante».

(58) SCT 27-XII-1978, 12-XI-1979 y 9-VI, 22-IX y 4-X-1980 y las que en ellas se citan; queda claro en la jurisprudencia que lo que se persigue es evitar «que se bus-

el Magistrado —esto es, no en virtud de pacto anterior— (58) constituye al trabajador en situación de desempleo, siempre que en ellos se pacte «*de modo expreso* una indemnización superior a treinta y cinco días de salario» (RPD, art. 4.2) (59), precepto que sigue vigente, ante el silencio de LPD, artículo 6.1.1.c). Pero la situación no debe reconocerse en ningún caso, haya o no indemnización, si se simulaba involuntariedad del cese o la existencia misma de relación laboral antecedente (60).

La regla del párrafo anterior no se aplica al despido «por circunstancias objetivas», la ineptitud incluida; es claro que se trata en este caso de un cese involuntario, por lo que, aunque el despido sea declarado procedente, o precisamente por serlo, más bien, el despido «se entenderá en situación de desempleo...» como dice ET, art. 53.5.a) y confirmó RPD, art. 4.f) y hoy LPD, art. 6.1.1.d) (61).

Novedad de LPD es la inclusión, entre las situaciones legales de desempleo, de la extinción de la relación laboral por despido declarado *procedente*, exigiendo (art. 6.1.1.c) que tal declaración sea por sentencia; consecuencia ésta de la desaparición de la imputabilidad en la causa de la pérdida del empleo (62).

que la intervención jurisdiccional para tratar de dar forma a un acuerdo extrajudicial» que encubra un cese voluntario del trabajador, o un mutuo disenso. Esta doctrina se reitera enérgicamente en SCT 17 y 27-V-1980.

(59) La Magistratura de Trabajo decidirá, en caso de conflicto, si han existido el reconocimiento y el pacto *expresos* que exige el RPD y sobre si la indemnización ha llegado o no a la cuantía reglamentaria. Repárase que la exigencia implicada por la voz *expreso*, dos veces utilizada en el breve RPD, artículo 4, e), aboga la abundante jurisprudencia anterior que autorizaba al Magistrado a aceptar formas no expresadas de reconocimiento y pacto.

Los treinta y cinco días son de salario mensual o diario sin necesidad de que comprendan partes proporcionales de retribuciones de devengo anual (SCT 7-X-1974), ni de horas extraordinarias (SCT 7-IV-1975).

(60) SCT 4-V-1978 y 22-V-1982.

(61) Véase, anterior al RPD, F. PEDRAJAS PÉREZ: «La solicitud de reconocimiento de derecho a las prestaciones de desempleo y la inscripción en las oficinas de empleo en los ceses derivados de despido por circunstancias objetivas», en JS, núm. 3, 1979.

En este supuesto no es preciso que el trabajador demande judicialmente contra su despido para reconocerle derecho a la prestación (SCT 5-XII-1978 y 16-V-1980); y si demanda, su derecho persiste, aunque en conciliación no se avenga a aceptar puesto de trabajo de categoría inferior, si el despido es declarado procedente (SCT 12-XI-1979).

(62) Hasta LPD quienes cesaban en el empleo despedidos disciplinariamente se entendía que venían a la situación de parados en virtud de sus propios actos o conductas. Esta regla deriva de la general de que el asegurador no debe responder de siniestros provocados por el asegurado; la llamada *misconduct rule* apareció ya en la primera ley británica de desempleo (*National Insurance Act*, 1911) y ha persistido y

b') *Los casos especiales* son numerosos por la variedad de circunstancias influyentes sobre el paro y las consiguientes dificultades para la calificación de éste; se estudian seguidamente algunos de ellos.

1.º No se hallan técnicamente en situación de desempleo los trabajadores durante la suspensión de los contratos de trabajo debida a huelga o cierre patronal legales (RDL 17/1977, de 4 de marzo, art. 6.3), menos aún los en huelga ilegal (si el cierre es ilegal lo que se deben son salarios, probablemente; no prestaciones de paro); «el ejercicio del derecho de huelga» suspende ciertamente el contrato de trabajo, conforme a ET art. 45.1 (63); pero el supuesto de suspensión sólo constituye paro involuntario si decidido «en virtud de expediente de regulación de empleo» [LPD art. 6.1. Dos; ET artículos 45.1.i) y j), y 51]. Ante el conflicto de trabajo, se dice, la seguridad social debe permanecer neutral, aunque indirectamente puede influir; piénsese en aquellos contratos por seis meses cada día más generalizados, en los que un solo día de huelga evitaría la cobertura del período mínimo de cotización exigido para tener derecho a las prestaciones por desempleo (63 a).

2.º A pesar del silencio de la LPD, debe mantenerse la consideración de desempleados a los inválidos totales (64), cuyo empresario extinga el contrato de trabajo por esta causa (conforme a ET art. 49.5; esta causa de extinción no opera automáticamente) y que, inscritos como parados, y dispuestos a aceptar trabajos distintos al de su profesión habitual anterior a la invalidez para la que por hipótesis están incapacitados (65), no encuentren empleo

se ha extendido desde entonces; véase sobre ella P. T. FENN: «The Law and Economics of the Misconduct Rule of Unemployment Insurance», en P. BURROWS y C. G. VELJANOVSKI: *The Economic Approach to Law*, Londres, 1981, págs. 307-319. La variación introducida por LPD, de acuerdo con el Convenio OIT número 44 ratificado por España por Instrumento de 8-IV-1971, consiste en sustituir la desprotección de estos parados por una protección aplazada en el tiempo, hasta transcurrido un período de espera (tres meses). Sobre esta técnica, utilizada en otros países con más amplitud —pues abarca a determinadas extinciones de la relación laboral por voluntad del trabajador—, V. PÉREZ MENAYO: *La protección del desempleo en España y en los países de las Comunidades Europeas*, IES, Madrid, 1980.

(63) Para los efectos de la huelga y el cierre patronal sobre la relación de seguridad social contemplando la muy elaborada doctrina y jurisprudencia alemanas, G. WANNAGAT y R. PFAFF: «Streik und Aussperrung im Sozialversicherungsrecht», en [Estudios] *in memoriam Kahn-Freund*, Munich, 1980.

(63 a) Este precisamente es el supuesto de TCo. 13/1984, de 3-II.

(64) Para un análisis de la normativa y jurisprudencia anteriores, M. ALONSO OLEA: *Instituciones de Seguridad Social*, 9.ª ed., pág.157 y notas 52, 53 y 54.

(65) Véase al respecto J. L. TORTUERO PLAZA: «Titulares del derecho a las prestaciones por desempleo: los declarados inválidos», en *RPS*, núm. 138, y jurisprudencia que cita.

[sobre el importe de la prestación en este supuesto, *infra* C) en este mismo capítulo]. Al conceder el RD 1451/1983, de 11 de mayo, un derecho al reintegro a los ex-inválidos totales —y absolutos— una vez rehabilitados, es claro que cesan en la situación de parados si no aceptan el empleo que se les ofrezca entonces.

3.º También pasan *ex lege* a la situación de desempleados los trabajadores cuyo contrato de trabajo se extinga hallándose en ILT (66), siempre que estén en situación legal de desempleo (LPD art. 6.1); en este supuesto el trabajador sigue percibiendo la prestación de ILT hasta la extinción de ésta, «pasando entonces, si reúne los requisitos necesarios» como parado, a percibir la prestación de desempleo, «sin descontarse del cómputo del período de percepción» de ésta, el que se haya percibido de la ILT (LPD artículo 19.1).

4.º Son también desempleados los liberados de instituciones penitenciarias que no obtengan empleo dentro de los quince días siguientes a su excarcelación (art. 35 LO 1/1979 general penitenciaria). LPD art. 3.3 les incluye dentro de su ámbito subjetivo de aplicación.

5.º Asimismo, los trabajadores emigrantes en país extranjero retornados «por extinguirseles la relación laboral», siempre que no tuvieran derecho en aquel país a las prestaciones y que al retornar se encuentren en efecto en situación de paro, si antes de salir de España hubieran cotizado el tiempo suficiente (LPD art. 6.1.5) (67).

6.º Cuando el enfermo profesional no pueda ser trasladado a otro puesto de trabajo exento de riesgo, tras los trámites oportunos, será inscrito en la

(66) Las normas sobre ILT-Desempleo son de aplicación, tanto si la ILT proviene de enfermedad común como de accidente de trabajo y si el riesgo es cubierto, en el último caso, lo es por el INS o Mutua Patronal (SCT 5-XI-1983; A. 9.319).

La última regla parece excesiva; si efectivamente tiene derecho a la prestación en España, no hay por qué condicionarla a que no la tenga en otro país; el parado debe poder optar (cfr. para el Mercado Común, P.H. WATSON: *Social Security...*, cit., páginas 233 y 237-238).

Si se tiene derecho y se ha percibido la prestación en el extranjero, se carece de derecho a ella en España (SCT 10-II-1982).

(67) Si la situación de desempleo del emigrante está amparada por Convenio bilateral entre el país extranjero y España, habrá de estarse a lo dispuesto en éste. Para el Convenio Hispano-Alemán, SCT 16-IV-1983 (A. 3.222), 26-VII-1983 (A. 7.246) y 13-XII-1983 (A. 10.819). Si el trabajador desempleado es extranjero, además de los requisitos generales o específicos recogidos en el Convenio aplicable, si existe, debe «reunir las condiciones para poder trabajar —permiso de trabajo—», SCT 4 y 15-III-1983 (A. 1.346 y 2.102). Véase B. GONZALO GONZÁLEZ y J. TEJERINA ALONSO: «La protección de la emigración de retorno en la LBE», en RSS, núm. 12, 1981, página 227.

Oficina de empleo con carácter preferente y percibirá, mientras no sea ocupado, un subsidio equivalente al salario íntegro durante 18 meses (12 con cargo a la empresa y 6 meses con cargo al Fondo Compensador de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, hoy extinguido conforme al DLGI disposición final 1.ª3.5) (art. 48.1 OEF). Si transcurrido dicho período continuase sin encontrar empleo, recibirá «con cargo al seguro de desempleo, 6 meses más, prorrogables a otros 6 como máximo, de prestación equivalente a su salario íntegro» (art. 48.4 OEF). Así el enfermo profesional, en estos casos, se convierte en un desempleado *ex lege*, cuyo subsidio (nacimiento, requisitos, duración y cuantía) escapan tanto de las normas reguladoras del desempleo —LPD y RPD— como de la competencia del INEM, a quien le vienen impuestas (68).

c') Siendo el «querer trabajar» —o negativamente la involuntariedad de la desocupación— requisito esencial de la situación de desempleado o parado forzoso la misma se condiciona siempre a que el parado esté disponible para el trabajo y *dispuesto a aceptar las ofertas de empleo adecuado* que se le hagan (69).

En tal sentido, la LBE —aparte de «exigir» del parado que acepte los trabajos «de colaboración» temporales de utilidad social que ordene el INEM (artículo 6)— suspende primero y extingue después las prestaciones de desempleo si el parado rechaza «una oferta de colocación adecuada (70) [artículo 10.1.b] LPD]. La cuestión, nada sencilla, consiste entonces en determinar que sea exactamente una oferta de trabajo adecuada, entendiéndose por tal la que

— «se corresponda con las aptitudes físicas, profesionales y formativas o con la profesión habitual» del desempleado, y

— el desempleado «pueda seguir conviviendo con su familia», o

— «no suponga cambio en la residencia habitual del mismo, salvo que tenga posibilidad de alojamiento apropiado en el lugar del empleo»,

— «y en todo caso, la que coincide con su última actividad laboral».

Estas reglas, contenidas en LPD art. 10.3, han de entenderse complementadas por las del convenio OIT, núm. 41 (71), conforme al cual son con-

(68) Ultimamente SCT 10-X-1983 (A. 8.340), el supuesto, además, es por aplicación analógica del artículo 48.4 OEF, ya que la enfermedad no es de silicosis en primer grado. Véase *supra*, cap. 5, III.B, b).

(69) Véase al respecto, detenidamente, en general y para varios países europeos, J. VAN LANGENDONCK: *La notion d'emploi convenable*, Lovaina, 1979.

(70) La decisión de suspensión o extinción de ... por negativa a una oferta de empleo adecuado ... exige como premisa inexcusable, la prueba de aquella negativa injustificada, SCT 23-V-1983 (A. 3.498).

(71) Convenio ratificado por España en 8-IV-1971, publicado en BOE 18-V-1972.

condiciones de lo que en él se denomina «empleo conveniente» que el salario y condiciones del trabajo ofertado no sean menos favorables que las normales en la región o comarca en que se le ofrezca el empleo; y que no «pueda ser rechazado con fundamento... [por el parado]... habida cuenta de todas las circunstancias y de [su] situación personal».

Por otro lado, es trabajo adecuado el «de colaboración» ofrecido con carácter temporal en los programas patrocinados por el INEM, si coincide «con las aptitudes físicas y profesionales» del parado.

La jurisprudencia, no muy abundante en este tema, ha matizado los requisitos similares de las normas anteriores a la LBE, diciendo que el inválido total ha de aceptar un trabajo compatible con su estado (SCT 12-III-1975); que al empleo ofrecido no pueden ser aplicadas «las reglas rígidas de la clasificación profesional» siendo adecuado el de la misma profesión y categoría similar o próxima (SCT 17-XII-1977); que inscrito como parado con una determinada categoría profesional es adecuado el empleo correspondiente a ésta que se ofrezca, aunque intermitentemente el parado haya trabajado en otra superior (SCT 7-X-1977); que no puede rechazarse un empleo como inadecuado «por no estar de acuerdo con el sueldo o condiciones de trabajo», sin aportar prueba al respecto ni reflexionar sobre las condiciones personales del parado (72), menos aún si rechazado el trabajo por incomodidad del horario éste resulta ser «más favorable» que el del trabajo anterior del parado (SCT 2-XI-1978); en general, la inconveniencia del horario *no* hace que la oferta de empleo sea inadecuada (SCT 6-XII-1980).

En general puede afirmarse que los requisitos de adecuación del empleo se debilitan a medida que la situación de paro se prolonga y con la prolongación van desapareciendo las perspectivas de ocupación en el mismo lugar y en las mismas condiciones.

b) *Desempleo parcial* (73)

Según el residuo anacrónico de la época de pleno empleo en que se promulgó la LSS 1966, son también desempleados quienes trabajando por cuenta ajena ven reducida temporalmente «en una tercera parte, al menos, su jornada ordinaria de trabajo», siempre que el salario sea objeto «de análoga reducción» (LPD art. 1.3). Esta es la situación denominada de paro parcial,

(72) SCT 15-V-1977 y 18-I-1982.

(73) No es paro parcial cuando se cesa definitivamente en una empresa y persiste la relación laboral en otra/s; SCT 25-I-1983 (A. 649). Para la diferencia entre paro parcial y pluriempleo, *infra* IV.B, *d*) de este capítulo.

equivalente a un trabajo a tiempo parcial (74), impuesto por las circunstancias, ya que no voluntariamente pactada.

B) Prestaciones

Distingue la LPD dos *niveles* en la protección del desempleo, a los que llama nivel *contributivo* y nivel *asistencial*, ambos de carácter público y obligatorio, en el sentido del artículo 41 CE.

a) Nivel contributivo

Este nivel tiene por objeto «proporcionar prestaciones sustitutivas de las rentas salariales dejadas de percibir como consecuencia de la pérdida de un empleo anterior o la reducción de la jornada» (art. 2.2). Comprende su acción protectora tanto las prestaciones citadas —distintas según el desempleo sea total o parcial— como el abono de las cuotas de seguridad social del empresario y trabajador, con las excepciones que más adelante se verán; en cuanto a aquéllas hay que estudiar su duración, cuantía y requisitos para su concesión; dentro de la duración se expondrán las causas de suspensión y extinción; reservándose para el final del apartado las prestaciones por paro parcial.

a') *En cuanto a la duración* se liga estrechamente en LPD al tiempo de cotización (75) (a «los períodos de ocupación cotizada» manteniéndose la extraña terminología acuñada por LBE) durante los cuatro años anteriores a la situación legal de desempleo o «al momento en que cesó la obligación de cotizar» (76).

El cuadro del artículo 8.1 (modificable por el Gobierno previo informe del INEM, en función de la tasa de desempleo y de las posibilidades financieras) es el siguiente: Desde seis meses de cotización, tres de prestación; desde doce, seis; desde dieciocho, nueve; desde veinticuatro, doce; desde treinta, quince; desde treinta y seis, dieciocho; desde cuarenta y dos, vein-

(74) R. CUVILLIER: *Vers la réduction...*, cit., págs. 4 y 75-76.

(75) Excepción a este principio es el período máximo de percepción, cualesquiera que sean sus cotizaciones, para los trabajadores afectados por un Plan de reconversión (artículo 21 LRR), véase V de este capítulo.

(76) En los cuatro años no se computan el período de servicio militar (SCT 9-XII-1982; A. 7.120, y 30-IV-1983; A. 3.726), lógicamente debe entenderse en todas sus formas de prestación incluido el servicio civil (disp. trans. 4.ª Ley 19/1984, de 8 de junio) y las «situaciones de actividad» de los objetores de conciencia, conforme artículo 10 Ley 48/1984, de 26 de diciembre. Tampoco se computan los períodos de excedencia forzosa y sí los de excedencia voluntaria (SCT 2-VI-1982, A. 3.374), y 28-V-1983, A. 4.892).

tiuno; desde cuarenta y ocho, veinticuatro. «A efectos de cómputo, los meses se considerarán integrados por treinta días naturales» (77).

Se aumenta, en relación con LBE, el período máximo de percepción de dieciocho a veinticuatro meses. Y desaparece, sin justificación aparente, la posibilidad de ampliación de cualquiera de los tramos hasta veinticuatro meses, si así alcanzara el parado a cubrir el período de carencia de una pensión de jubilación a la que sin él no tendría derecho; sin que a estos efectos le sirvan los períodos de protección del nivel asistencial a que tuviera derecho (*infra*, B), ya que, de un lado, no le sería de aplicación la regla especial del artículo 13.2, y de otro, en aquel nivel no se producen cotizaciones por la contingencia de «vejez» (art. 14.2).

Quienes estuvieren percibiendo prestaciones básicas por desempleo —conforme LBE— en 1-I-1984, se regirán para su duración por lo dispuesto en LPD según su disposición transitoria primera.

Los tiempos de cotización que computan (78), si previamente se ha disfrutado de prestación, serán los «no utilizados para el reconocimiento del derecho anterior» —variación, respecto a la legislación anterior, que implicará el aprovechamiento de los períodos en que se alternan trabajo-desempleo por tramos inferiores a seis meses, que hasta ahora no se tenían en cuenta—, pero si aquella no se hubiera agotado y el interesado volviera a estar en paro, puede optar entre agotar el resto de la prestación antigua o «acogerse a un nuevo período». El sentido de la opción dependerá, es claro, de cuál sea el más beneficioso de los dos (79). Ni el período carencial que soportó la prestación antigua, ni las cotizaciones realizadas —por el INEM o empresa— durante su período de percepción son computables «para el reconocimiento de un nuevo derecho». Computan los períodos de ILT, no los

(77) RPD art. 14.2; esta regla abroga la jurisprudencia anterior a la LBE conforme a la cual computaban los días de paga extra (SCT 20-II y 12-III-1982, y 20 y 26-IX-1983, A. 7.595 y 7.770).

(78) El tiempo de percepción de «salarios de tramitación» no se computa a estos efectos, ya que, por su carácter indemnizatorio, no se cotiza por ellos (RPD art. 14.2, SCT 27-V-1980; 17-III-1983, A. 2.199, y 26-XI-1983, A. 10.156, entre otras). Tampoco se computan las cotizaciones realizadas a regímenes de la seguridad social que no comprenden la protección por desempleo (SCT 7-VI-1983, A. 5.293). Sí deben computarse las cotizaciones realizadas a pesar de que «aquel empleo se extinguiera por voluntad del trabajador» (SCT 11-IX-1982, A. 4.732) o «por despido precedente» (SCT 7-V-1983, A. 4.012).

(79) Salvo manifestación en contrario, se entiende que opta por las prestaciones «nuevas» (SCT 26-VI-1982). Si bien para poder optar, el «elector debe conocer previamente las condiciones de cada una de ellas» (SCT 9-XII-1983, A. 10.683).

de invalidez provisional, puesto que en ésta no se cotiza (80). Comienza la prestación el primer día de paro, si solicitado en plazo.

b') *Se suspende* la prestación: 1) por un mes, si el parado requerido al efecto no comparece ante el INEM sin causa justificada (81); 2) durante seis meses, si rechaza una primera oferta de «colocación adecuada» o se niega infundadamente a participar en «trabajos de colaboración social» (82), programas de empleo, formación o reconversión, con previa audiencia del interesado; 3) durante la prestación de servicio militar o asimilado [salvo que tenga familiares a su cargo y la familia carezca de «rentas» superiores al salario mínimo]; 4) mientras esté cumpliendo condena que implique privación de libertad [salvo que tenga responsabilidades familiares en las condiciones del punto anterior]; 5) si realiza trabajo de duración inferior a seis meses (83).

La suspensión supone la interrupción del abono de la prestación; no afecta a la duración del período acreditado (84), salvo en los supuestos de los números 1 y 2 en los que se reduce por tiempo igual al de la suspensión.

c') *Se extingue* la prestación: 1) por agotamiento; 2) por el mismo supuesto del apartado 2 de suspensión, si hay un segundo rehusé infundado; 3) como sanción por las infracciones previstas en LPD art. 30 [reincidencia en faltas leves y graves, y muy graves], con previa audiencia del interesado, en este supuesto y en el anterior; 4) por realización de un trabajo de duración superior o igual a seis meses; 5) por cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación (85), salvo que el titular no tenga acreditado el período

(80) «... sin que entre en cómputo —de los cuatro años —el tiempo de invalidez provisional... en la que no se cotiza por imperativo legal» (SCT 14-VI-1982, A. 3.598; 27-IX-1982, A. 4.997, y 21-IX-1983, A. 7.644). Si se computa el período de ILT, pues con él, cesa la obligación de cotizar (SCT 20-XI-1982, A. 6.519; 23-V-1983, A. 4.598, entre otras).

(81) SCT 10-X-1983, A. 8.342.

(82) La suspensión de la prestación en estos supuestos *no* es una sanción (SCT 4-VII-1981); sobre suspensión por no asistir a cursos de formación (STC 27-III-1982); sobre exigencia de prestar trabajos de colaboración social, OM 9-V-1983, art. 5.

(83) El cómputo de los seis meses —para los efectos de suspensión o extinción— debe hacerse de «fecha a fecha» como dispone el art. 5.1 CC. Aplicándolo, entre otras SCT 30-IV-1982, A. 2.516, y 10-XI-1983, A. 9.448.

(84) Ni a la cuantía de la prestación que permanece invariable (SCT 16-VII-1983, A. 7.084).

(85) La edad de jubilación no es la de jubilación anticipada para el régimen del mar (SCT 25-III-1983, A. 2.517).

«El trabajador que cumplida la edad de jubilación y con cotización suficiente que pierde el trabajo por causa a él no imputable, no tendrá derecho a la protección por desempleo» (SCT 5-II-1983, A. 924).

de cotización exigido o se trate de supuestos de suspensión del contrato de trabajo o reducción de jornada, debidamente autorizados; 6) por devenir pensionista de jubilación, invalidez total o absoluta, o gran invalidez.

«En estos casos de invalidez, no obstante, el beneficiario podrá optar por la prestación más favorable.» El derecho de opción en los distintos grados de invalidez, tiene poco sentido, ya que supone poder seguir percibiendo una prestación por la pérdida de un empleo que no se puede ejercitar —éste o ningún otro—. Todo ello salvo que —con gran imprecisión terminológica y en lugar en absoluto apropiado— el precepto se esté refiriendo a la incompatibilidad con derecho de opción entre IPT-Desempleo, aparecidas en el tiempo por este orden.

7) Por traslado de residencia al extranjero (salvo en los casos que reglamentariamente se determine lo contrario).

d') *En cuanto a la cuantía*, según LPD art. 9, la prestación es: durante los seis primeros meses, el 80 por 100 de la base reguladora, siendo ésta el salario promedio de cotización durante los seis meses anteriores al paro (86); del séptimo al duodécimo mes, el 70 por 100; a partir del decimotercer mes, el 60 por 100.

Pero la prestación ni puede ser superior al 170 por 100 del salario mínimo (al 220 por 100, si el parado tuviera hijos a su cargo, y en función de su número, según se establezca reglamentariamente), ni inferior «a la cuantía del salario mínimo... en el momento del nacimiento del derecho, incluida la parte proporcional de las dos pagas extraordinarias» (87).

Es de suma importancia retener que la prestación comprende el pago de las cuotas patronal y obrera a la seguridad social, lo que permite al parado seguir acreditando y acumulando derechos para las demás prestaciones de aquélla (*no* para las propias de desempleo; LPD art. 12), respecto de las cuales se le reputa afiliado y en alta (LSS art. 95.1); pero si la causa del paro es la extinción de la relación de trabajo, no se cotiza por desempleo, accidentes de trabajo ni enfermedades profesionales (88) (ni para el FGS y for-

(86) «... los seis meses, en caso de no readmisión tras el servicio militar se computarán desde el cese en el trabajo al incorporarse a filas» (SCT 17-III-1983, A. 2.199).

(87) Las mejoras de prestaciones pactadas colectivamente antes de LBE subsisten tras ésta, mientras esté en vigor el convenio (doctrina sentada respecto RD 11-I-1980, SCT 6-II-1981). Razonamiento aplicable, con seguridad, a los pactados antes de LPD y subsistentes tras élla. El salario mínimo vigente hoy asciende a 1.239 ptas./día ó 37.170 ptas./mes para los trabajadores mayores de dieciocho años, conforme RD 2299/1984, de 26 de diciembre.

(88) Si el parado es llamado a realizar un «trabajo temporal de colaboración social» por una Administración pública (en cuyo caso ésta incrementa la prestación de desempleo, que sigue pagándosele, hasta una cantidad igual a la base de cotización),

mación profesional, ni Fondo de Solidaridad). En los supuestos de suspensión del contrato, el INEM tendrá a su cargo la aportación del trabajador, y la empresa la que le corresponda; todo ello, salvo que la causa sea fuerza mayor y fuere exceptuada por la Autoridad laboral.

e') *En cuanto a los requisitos de concesión*, en general, conforme LPD artículo 5, el parado ha de estar afiliado y en alta, o situación asimilada (89), en los términos ordinarios al tiempo de sobrevenir el paro; tener cubierto el período de cotización correspondiente (seis meses para la prestación mínima de tres meses), por vez primera, o por nuevo trabajo desde la extinción de un período de prestaciones anterior (salvo el derecho de opción por la parte no agotada de la prestación vieja de que se habló); y encontrarse «inscrito» (como parado) en la oficina de empleo, requisito formal que, de no haberse realizado previamente, va implícito en la solicitud del reconocimiento del derecho (art. 7.2 LPD); por último, encontrarse en situación legal de desempleo y no haber cumplido la edad ordinaria de jubilación, con las excepciones ya vistas.

f') *Respecto de las prestaciones por paro parcial*, rige la simple regla de que su cuantía (y su duración) es «igual ... a la de desempleo total, en proporción a la reducción de la jornada de trabajo» (LPD art. 9.4). Téngase en cuenta, sin embargo:

— Que las prestaciones por este tipo de paro (y por suspensión, no por extinción de la relación de trabajo) por tiempo inferior a seis meses, *no* computan para la duración máxima de la escala del artículo 8.1 (art. 8.3) siempre que no medie un plazo superior a un año desde que finalizó la suspensión o reducción y la efectiva extinción autorizada (90); lo que puede ampliar considerablemente ésta.

— Que la cotización a la seguridad social durante el paro parcial es a cargo del empresario su parte correspondiente y a cargo del INEM la del trabajador, salvo que se le exima porque la reducción haya sido debida a fuerza mayor (LPD art. 12.2).

ésta ha de cotizar, directamente a la TGS, por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, art. 14.2 RPD; en tal sentido, SCT 5-X-1981.

(89) El trabajador despedido estando en excedencia voluntaria no está en alta o en situación asimilada para obtener las prestaciones por desempleo (SCT 11-I-1983, A. 139). Tampoco la excedencia por maternidad es situación asimilada a la de alta... si despedida al intentar la reincorporación... no podrá acceder a las prestaciones por desempleo (SCT 29-VII-1982, A. 4.571).

(90) La interpretación que de su artículo homólogo en LBE ha hecho la jurisprudencia, ha sido de carácter restrictivo, «dado lo especial del precepto... sólo aplicable cuando media autorización administrativa...» (SCT 18-VI-1983, A. 5.812; 8-XI-1983, A. 9.417; 10-XI-1983, A. 9.447, últimamente).

— Que la reducción ha de haber sido autorizada conforme ET artículos 47 y 51; esto parece evidente en vista de LPD artículos 8.3 y 12.2.

b) *Nivel asistencial*

Con mucho, el mayor avance de la LPD —continuando la fórmula iniciada por LBE— está en la protección otorgada en el por ella denominado *nivel asistencial*, concebido como complementario del contributivo. El avance consiste tanto en la importante ampliación de las colectividades beneficiadas, como en la duración del *subsidio* característico de este nivel y su conexión, en determinados supuestos, con la jubilación del parado.

El subsidio de desempleo tiene carácter asistencial en cuanto que el beneficiario ha de carecer de rentas «de cualquier naturaleza» superiores al salario mínimo y, en determinados casos [LPD art. 13.a) y c)], tener «responsabilidades familiares» (LPD art. 13.3; RPD art. 20.5), entendiéndose por tales «tener a cargo, al menos, al cónyuge o a un familiar por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive» (91), que conviva con el parado —reputándose equivalente, a estos efectos, la obligación de alimentos en virtud de resolución judicial— y a sus expensas —lo que se entenderá si los miembros individuales de la unidad familiar carecen de rentas superiores al salario mínimo— (92). El disfrute de las prestaciones de protección familiar, presumirá la «convivencia a expensas...» en el caso de cónyuge e hijos.

a') *Son beneficiarios del subsidio de desempleo* (LPD art. 13) los parados que, figurando inscritos como demandantes de empleo, sin haber rechazado oferta de empleo adecuado en el plazo de un mes y careciendo de rentas..., se encuentren en alguna de las situaciones siguientes: 1) Parados que hayan agotado las prestaciones del nivel contributivo y tengan responsabilidades familiares; 2) trabajadores emigrantes que, retornados, no tengan derecho a las prestaciones del citado nivel; 3) parados que estando en situación legal de desempleo carezcan de derecho a las prestaciones por no tener

(91) El cómputo de los grados es siempre el civil, por mandato de CC, art. 919; el *nasciturus* es carga familiar si en efecto nace (SCT 14-XII-1982). En cualquier caso los requisitos deben reunirse en el momento de la solicitud... y entre ellos las responsabilidades familiares... por lo que no sirve el matrimonio contraído posteriormente —cuatro meses después— (SCT 2-VII-1983, A. 6.379).

(92) Según OM 13-I-1982, art. 3.º, vigente en tanto lo esté el RPD y no se oponga a LPD. Por cierto el artículo 1.º de esta OM, ya fijaba que, a estos efectos, existen responsabilidades familiares... cuando tenga al menos un familiar a su cargo. Sobre la determinación de «rentas de cualquier naturaleza» (SCT 7-VII-1983, A. 6.612, y 17-IX-1983, A. 7.515) para supuestos en que alguno de los miembros de la unidad familiar percibe también prestaciones de desempleo.

cubierto el período mínimo de cotización, siempre que acrediten, al menos, tres meses y tengan responsabilidades familiares; 4) liberados por cumplimiento de condena o remisión de pena que carezcan de derecho a las del nivel contributivo; 5) los declarados plenamente capaces o inválidos parciales por revisión de grado por mejoría; 6) los trabajadores mayores de cincuenta y cinco años, que se encuentren en alguno de los supuestos anteriores, siempre que acrediten el cumplimiento de todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a «cualquier tipo de jubilación» expresión equívoca, sí a la que se refiere, es a la jubilación ordinaria; y poco razonable si se tiene en cuenta que durante la percepción del subsidio se va a cotizar para la propia jubilación —pudiendo completar el período de carencia—; aparte de que si se anticipa ésta la pensión de jubilación será mínima al aplicarse a ella los coeficientes reductores.

b') *La cuantía del subsidio* es del 75 por 100 del salario mínimo vigente en cada momento, lo que implica su revisión en cada actualización de éste, más asistencia sanitaria y prestaciones familiares; siendo *su duración* de seis meses prorrogables por períodos semestrales, hasta un máximo de dieciocho, o en el caso del número 6 hasta que el trabajador alcance la edad de jubilación; o, para el supuesto del número 3 por tres, cuatro o cinco meses de cotización, tres, cuatro o cinco meses de subsidio (con reglas especiales, en estos casos, para futuros desempleos [LPD art. 14.3]). Quiénes estuvieran percibiendo prestaciones complementarias —conforme LBE— en 1-I-1984 se regularán en cuanto a su duración por lo establecido en LPD según disposición transitoria primera; quienes las hubieren agotado, tendrán derecho a la percepción del subsidio por un período máximo de nueve meses, siempre que estén inscritos en la Oficina de empleo el 1-XI-1983, conforme LPD disposición transitoria tercera (93).

Durante el período subsidiado, el INEM efectuará las cotizaciones de seguridad social por las contingencias de asistencia sanitaria, protección a la familia y, en su caso, de vejez (artículo 14.2). Autorizándose al Gobierno, previo informe del INEM, para modificar la cuantía y duración del subsidio en función de la tasa de desempleo y las posibilidades financieras.

c') *Las causas de suspensión o extinción* del subsidio son las estudiadas para las prestaciones del nivel contributivo, con la salvedad de que, si se acepta un trabajo de duración inferior a seis meses durante el período de espera, el nacimiento del derecho al subsidio se suspende hasta la finalización de aquél.

(93) Por RD-Ley 1/1982, de 5 de enero, se creó un Fondo especial de protección al desempleo, que se extinguió el 31-XII-1982, según establecía su artículo 1.º

d') Las prestaciones asistenciales reguladas en LPD, podrán reconocerse a perceptores de prestaciones causadas con arreglo a LSS (94), así como a trabajadores desempleados mayores de cincuenta y cinco años, registrados como demandantes de empleo el 1-XI-1983 (LPD disp. transitoria segunda).

Por lo demás, los programas de fomento del empleo del título I LBE es claro que miran preferentemente a los parados, a los que mencionan en concreto los artículos 6, 8, 10, 11, 12, 14 y 15.

c) *Prestaciones de asistencia sanitaria*

Dentro del ámbito del nivel asistencial, LPD arts. 4.1.2 y 16, regula las prestaciones de asistencia sanitaria; sin embargo, su articulación parece más bien constituir un tercer nivel de protección aunque también de carácter asistencial.

Agotadas las prestaciones o el subsidio de desempleo (95), los titulares del mismo y los familiares a su cargo, serán beneficiarios de las prestaciones de asistencia sanitaria siempre que, permanezcan «inscritos» en la Oficina de empleo, no hayan rechazado oferta de colocación adecuada, carezcan de rentas superiores al salario mínimo y no acrediten tal derecho por otra causa. El derecho nacerá el día siguiente a la extinción de la prestación o subsidio, si solicitado en el plazo de quince días; en otro caso, a partir del día siguiente a la solicitud. Se aplican las causas de suspensión y extinción de las prestaciones del nivel contributivo.

d) *Incompatibilidad de las prestaciones*

Son las prestaciones del paro —salvo las de paro parcial; o el empleo a tiempo parcial del ex parado total; en estos casos se reducen «proporcionalmente» las prestaciones; LPD art. 18.1 y art. 12.3 ET, en su redacción

(94) Definitivamente desaparece como prestación, antes prevista en LSS, art. 179, el abono de las indemnizaciones reconocidas al trabajador por extinción de su contrato en caso de insolvencia del empresario deudor, cuya asunción por el Fondo de Garantía Salarial quedó confirmada tras LBE. Este Fondo fue creado por el artículo 31 LRL, desarrollado por normas posteriores, todas ellas derogadas por el RDL 34/1978, de 14 de noviembre, y éste a su vez por el artículo 33 del ET, en su redacción dada por Ley 32/1984, de 2 de agosto. Para el artículo 179 LSS y la jurisprudencia sobre él mismo, M. ALONSO OLEA: *Instituciones de Seguridad Social*, 6.ª ed., págs. 223-224. Sobre el traspaso de las prestaciones a este Fondo véase SCT 25-X y 1-XII-1978.

(95) Denegación de las prestaciones médico-farmacéuticas —aplicando LBE— por no agotar las prestaciones por desempleo (SCT 15-XI-1983, A. 9.707) que parece sigue vigente tras LPD.

dada por la Ley 32/1984, de 2 de agosto— incompatibles con toda renta de trabajo por cuenta ajena o propia (96).

También son las prestaciones de desempleo incompatibles con las de ILT e invalidez provisional; en cuanto a las primeras, ya se dio la regla de LPD art. 19.1, si durante su percepción se extingue el contrato de trabajo. Si estando percibiendo la prestación de paro se produce la ILT, se pasa a percibir la prestación de ésta si su cuantía es superior a aquella, sin que se produzca ampliación del período reconocido de desempleo (LPD artículo 19.2).

Asimismo son incompatibles con las pensiones de jubilación e invalidez absoluta (97) y gran invalidez, como se vio. La LBE, en un intento de dar fin a la atormentada jurisprudencia (98) sobre compatibilidad o incompatibilidad de la pensión de IPT (simple o cualificada) y las prestaciones por desempleo, optó por soluciones confusas y contradictorias con los principios inspiradores del sistema y de compleja ejecución administrativa, en orden a la siempre querida y deseada eficacia y evitación de situaciones fraudulentas (99). La LPD, por su parte, adolece de cierta oscuridad —salvo que sea materia de desarrollo reglamentario, y si así fuere, de dudosa legalidad—; su articulado nada dice respecto al cumplimiento o no, por estos inválidos que pierden su empleo, de los requisitos necesarios para tener derecho a las prestaciones, debiendo seguir manteniendo, en orden a la congruencia con el resto del sistema, la no exigibilidad de períodos previos de cotización.

Respecto a la incompatibilidad entre la pensión de IPT y las prestacio-

(96) La mera afiliación y alta como *autónomo* en la seguridad social agraria no prueba que se esté trabajando (SCT 29-III-1978, de dudosa doctrina) mantenida por otra posterior (STS 14-X-1983, A. 5.097); no trabaja quien, sin percibir salarios, «ayuda a su padre» ocasionalmente durante el paro y a causa de éste (SCT 2-II-1982).

(97) La incompatibilidad con la pensión por IPA se mantiene a pesar de haber obtenido, el inválido, autorización de los servicios médicos para desarrollar trabajos marginales, y tras el cese en éstos pretende las prestaciones por desempleo (STC 22-III-1983, A. 2.313). Respecto de la jubilación se excepcionan las de RENFE concedidas al amparo de la disposición transitoria 3.ª del Decreto 2824/1974, de 9 de agosto (régimen especial de ferroviarios), al ser éstas compatibles con el trabajo (SCT 26-X-1983, A. 8.911).

(98) Para un análisis de la jurisprudencia aplicando la normativa anterior, M. ALONSO OLEA: *Instituciones de Seguridad Social*, 7.ª ed., Madrid, 1979, págs. 207 y 208 y notas 20, 21, 41 y 42.

(99) Sobre las soluciones de la LBE y su relación con la regulación anterior cfr. J. L. TORTUERO PLAZA: *Titulares del derecho...*, *op. cit.*, págs. 15 y sigs. La incompatibilidad y la opción en SCT 5-XII-1981 entre otras.

Aunque «los detalles pueden ser complejos y muy diversos» (OIT, *Desempleo...*, *cit.*, pág. 26).

nes por desempleo —que acreditaría el trabajador al no encontrar empleo en nueva actividad más acorde con su estado—, la regla aplicable es la general del artículo 18.2 LPD: «Serán... incompatibles con la obtención de pensiones o prestaciones de carácter económico de la seguridad social, salvo que éstas hubieran sido compatibles con el trabajo que originó la prestación por desempleo», por lo que hay que concluir que, siendo compatible la pensión de IPT con trabajo en profesión distinta, también lo será con las prestaciones por desempleo que nazcan con la pérdida de éste. Como ya se dijo, no es de aplicación a este supuesto, la causa de extinción de las prestaciones por desempleo recogida en LPD art. 11 f) —IPT, IPA, GI— ya que ésta exclusivamente actúa cuando durante el disfrute del desempleo aparece la causa extintiva.

Como excepción a las incompatibilidades descritas, las prestaciones por desempleo no lo son con las pensiones de viudedad, puesto que siendo éstas compatibles con las rentas de trabajo, también lo han de ser con las prestaciones de paro que de ellas deriven, y tampoco con los complementos que reciben los trabajadores afectados por los planes de reconversión, ya sean abonados por los Fondos de Promoción de Empleo o directamente por las empresas (LRR art. 22.5).

e) *El pluriempleo*

El pluriempleo es incompatible con la prestación o, expresado de otra forma, el pluriempleado no tiene derecho a prestaciones mientras tenga un empleo, aunque cese en otro (100); de aquí la regla de RPD art. 26.3: «en la situación de pluriempleo, si al trabajador se le extinguiera su relación laboral en alguno de los empleos se le reconocerá el derecho... quedando éste en suspenso mientras continúe trabajando en otro empleo durante un período de seis meses, transcurrido el cual quedará extinguido definitivamente» (101).

(100) No es pluriempleo la actividad por cuenta propia de «preparación y venta de leña» que desarrollan normalmente «los vecinos de pueblos situados en zonas forestales, tanto en períodos de ocupación como de paro» (SCT 19-XII-1981; muy dudosa esta doctrina, quizá sentada porque en el caso no estaba «acreditada la importancia o entidad» de la actividad en cuestión).

(101) La pérdida de uno de los empleos no constituye desempleo parcial... siendo, por tanto, aplicable la regla del art. 26.3 RPD (SCT 5 y 27-XI-1982, A. 6.061 y 6.734, y 19-XI-1983, A. 9.874). El sometimiento a la literalidad de los preceptos reguladores del paro parcial (RPD art. 38) y del pluriempleo (RPD art. 26.3), pueden llevar a situaciones de desigualdad, siempre que el pluriempleado vea reducida su jornada (total), en más de un tercio y la correspondiente pérdida proporcional de su retribución.

C) *Trabajadores de temporada*

Según LPD art. 6.1.4 se hallan en situación legal de desempleo los trabajadores fijos de carácter discontinuo, cuando carezcan de ocupación efectiva, en los términos que se establezca reglamentariamente; lo que quiere decir que, a tenor de su disposición final primera, mientras se aprueba el nuevo reglamento seguirán vigentes las normas específicas de RPD para este colectivo, en lo que no se opongan a LPD.

Los trabajadores «fijos de temporada», o «de campaña» o «fijos discontinuos» (entre los que no existe distinción de relieve a estos efectos; se entiende por tales a los que trabajan, por el carácter estacional de su empleo sólo uno o varios períodos del año, cada año, teniendo derecho a ser llamados al comenzar cada temporada; ET art. 15.6 en su redacción dada por Ley 32/1984, de 2 de agosto, tienen derecho a las prestaciones respecto de las eventualidades de empleo que puedan afectar a la propia temporada normal, esto es, sólo están parados y devengan prestaciones por el paro que afecte a períodos que normalmente sean de trabajo en cada temporada, atendiendo a la duración media de ésta «según la zona» [geográfica] en que se desarrolle que la Autoridad laboral debe fijar [RPD art. 16.2] (102), y que determinará el Magistrado en cada caso en defecto de tal fijación. Por ello la prestación «se extinguirá al finalizar la campaña», o se suspenderá hasta el comienzo de la campaña siguiente, si en ésta subsiste la situación de paro, o no comenzará hasta el principio de la temporada siguiente, si a ella no es llamado el trabajador (103); siempre según duración normal o fijada administrativamente de la temporada (104).

(102) La exigencia de que la temporada «normal» durara cuatro meses, que figuró en la LSS 1966, y desapareció en la LSS (compárense los arts. 174 de ambas) reaparece, pues, en la LBE, art. 17, *d*) y vuelve a desaparecer en LPD art. 6.1.4.

El trabajo debe ser calificado de temporada, si «así resulta de la naturaleza de la actividad», aunque por la Autoridad laboral no se haya fijado su duración (SCT 9-XII-1980, 15-I-1981 y las que en ella se citan, y 13-VI-1981). Aun fijada la campaña administrativamente... para el comienzo de la misma debe estarse a la realidad de ella [condiciones y abastecimiento del mercado] ... en cuanto a la obligación de llamar a los trabajadores (SCT 3-VI-1982, A. 3.392).

(103) Aunque el cese sea definitivo (SCT 21-XI-1979).

(104) Téngase en cuenta que las expresiones «temporada» y similares se usan en las normas laborales con significados varios, lo que plantea problemas difíciles de interpretación; véanse SCT 1-I-1970, 7 y 28-V-1974, 8-IV-1975, 17 y 27-XII-1979 y 28-V-1980. Un contrato a término, cuyo final se hace coincidir con el de la temporada, es un contrato de temporada (SCT 15-IV-1970 y 24-IX-1974) [ocho sentencias de esta última fecha]; la misma solución en SCT 20 y 23-IX-1974, 30-V-1977, 24-IX-1980 y 18-V-1981, especialmente claras por referidas a hoteles «de temporada» en la clasificación turística.

Lo anterior no obstante la situación del parado de temporada al concluir ésta es asimilada a la del alta para las contingencias de vejez, invalidez y muerte, si se cumplen determinadas condiciones, entre ellas la «dedicación habitual —al menos durante [las temporadas de] tres años— a un trabajo de temporada» (OM 23-III-1971, no derogada, parece).

La falta de trabajo en la temporada, a la que «queda supeditada la prestación» (105), ha de haber sido constatada previamente por decisión administrativa o judicial (RPD art. 17). Es claro que puede existir trabajo y no haberse llamado al trabajador de temporada, en violación de ET art. 15.6: nos hallamos ante un despido, la declaración o reconocimiento de cuya procedencia o improcedencia es necesario para que surja el derecho a la prestación; o haberse llamado al trabajador y no haber acudido éste al llamamiento: nos hallamos entonces ante un paro voluntario.

D) Régimen administrativo

LBE art. 30, hoy sustituido por art. 21 LPD, y RPD art. 29, llaman, de forma imprecisa y equívoca (106), «entidad gestora» y confían las funcio-

ca. Sin embargo, la presunción juega contra que el trabajo sea de temporada (SCT 5-X y 13 y 14-XII-1973, entre otras muchas).

Para la diferenciación entre contratos eventuales y fijos de carácter discontinuo SCT 30-V-1983, A. 4.904; 10-X-1983, A. 8.346, y las que en ellas se citan.

Es el paro propio de una industria de temporada, y no el característico del desempleo parcial, el de hasta sesenta días naturales al año que para determinadas actividades autoriza el artículo 18 de la Ordenanza textil de 7-II-1972; no da derecho, pues, a prestaciones si aquellos días no se exceden (SCT 3 y 17-V-1974); también lo es, con la misma consecuencia, el resultante de los «cierres por temporada», previstos en el artículo 33 RNT hostelería (OM 30-V-1944; SCT 13-V-1974).

Los contratos de trabajo de personal docente *no* son normalmente de temporada (SCT 16-V-1981 y las que en ella se citan) *sí lo son* los del personal no docente (servicio de limpieza o comedor) de los centros de enseñanza (SCT 8-X-1983, A. 8.295, y las que en ella se citan). También *lo son* los de hoteles para «temporada alta de turismo» (SCT 16-I-1982.)

La fijación de la duración de la temporada hecha por la Autoridad laboral es recurrible en vías administrativa y contencioso-administrativa (STS, S. 4.ª, 26-I-1976).

La equiparación «otros trabajadores de campaña o fijos de carácter discontinuo» en SCT 14-XII-1977, entre otras.

(105) El cese motivado por la terminación de la campaña no está protegido por las prestaciones por desempleo (SCT 18-VI-1983, A. 5.806; 20-IX-1983, A. 7.599). Las prestaciones por desempleo cubren ... la falta de ocupación originada durante la temporada ... no extendiendo sus efectos fuera de la misma (SCT 19-VII-1983, A. 7.134).

(106) El término Entidad Gestora en el ordenamiento de la seguridad social, tiene un significado estricto de contenido, con efectos jurídicos determinados; esto es, no responde, tan sólo, al hecho de gestionar o administrar un riesgo. La LSS en

nes y servicios derivados de las prestaciones de desempleo, al INEM (107), con la colaboración del INS para datos y «conexiones informáticas» y de la TGS que «recaudara las cuotas de desempleo..., conjuntamente con las [demás] de seguridad social» y proporcionará los «circuitos financieros para el pago de las prestaciones».

a) *El Instituto Nacional de Empleo*

Es el INEM un organismo público autónomo dependiente del MTS al que DLGI artículo 5 —desarrollado en este punto por RD 1314/1982, de 18 de junio— atribuye misiones varias, entre otras (además de organizar y gestionar el servicio de empleo y los programas de fomento del empleo, con toda la variedad de éstos en la LBE arts. 4 a 15) ésta de administrar el régimen de desempleo; para lo cual tiene una compleja estructura central

sus capítulos VII, del título I, y XIII, del título II —ambos sustancialmente modificados por el DLGI— regulaba con carácter exhaustivo la determinación, naturaleza, competencias, régimen económico..., etc., de las entidades gestoras de la seguridad social, siendo aquéllas y no otras las calificadas con tal denominación. El DLGI, con igual rigor, determina en su artículo 1.1 cuáles son «las entidades gestoras con sujeción a principios de solidaridad financiera y unidad de caja», creando en su artículo 5.º el INEM, como organismo autónomo administrativo y regulando sus funciones y recursos. El DLGI se cuida, a lo largo de su articulado, de distinguir entre entidad gestora, servicio común y organismo autónomo del Estado, lo que, como no podía ser de otra forma, implica que cada expresión mantiene para sí un determinado significado, con efectos jurídicos también determinados. Tanto en la LBE art. 30, como en el RPD artículo 29, como, en fin, en la LPD art. 21.1, el INEM aparece bajo la rúbrica Entidad Gestora; y doquiera de su articulado se hacen referencias a éste, con distinta terminología, nuevamente «entidad gestora o ente gestor», sin otro alcance, por lo antes expuesto, que el puramente gramatical, esto es, se trata del organismo que gestiona o administra —además de otras funciones— el riesgo del paro forzoso. Todo lo cual evidencia la desafortunada imperfección terminológica de las normas reguladoras del empleo.

(107) LSS art. 191.1, confiaba la gestión al INP; por el art. 5.º DLGI, desarrollado por el hoy derogado RD 439/1979, de 20-II, fue trasladada al INEM, que paulatinamente la ha ido asumiendo, señaladamente a partir del RD 1325/1981, de 18 de junio, tras un período transitorio (LBE, disposición transitoria 1.ª), en que estuvo a cargo del INS, como sucesor en este respecto del INP. En el período transitorio surgieron dudas acerca de la titularidad de la gestión (SCT 2 y 9-X-1982).

Sin perjuicio de lo que se dirá en el capítulo XI V, A, el INEM, como organismo autónomo administrativo, queda al margen, en sentido técnico, de las entidades gestoras de la seguridad social y en consecuencia las cuestiones litigiosas que surgan entre él y su personal no estarán afectadas por el artículo 45.2 de LSS (SCT 14-I-1983, A. 308) —hoy derogado por la disposición derogatoria de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública— por lo que la jurisdicción competente era y sigue siendo la contencioso-administrativa.

(Consejo general, Comisión ejecutiva. Dirección general; esta última cuenta con varias Subdirecciones, entre ellas una «de prestaciones», a la que se confía «el reconocimiento ..., tramitación y pago [y «acciones contra el fraude»] de las prestaciones de desempleo») y territorial (comisiones ejecutivas y Direcciones provinciales; Oficinas de empleo); el funcionamiento de sus órganos colegiados (tripartitos: representantes de la Administración, sindicatos y asociaciones empresariales) ha sido regulado por OM 8-VII-1981 (108). El RD 1762/1982, de 24 de julio, «racionaliza y simplifica» su numeroso y variado personal, y la Resolución 23-VII-1982 delega facultades en sus directores provinciales.

b) *Constatación del paro*

Para que el ente gestor pueda reconocer prestaciones es necesario que esté constatada la situación de paro total o parcial. En general para los trabajadores fijos esta declaración procede de la Autoridad laboral que haya autorizado la extinción, suspensión o reducciones de jornada de los contratos de trabajos por fuerza mayor o crisis (109) —directamente o aprobando expresa o tácitamente, oído el INEM, el acuerdo al que hayan podido llegar las partes durante el «período consultivo» (ET art. 51.5)—; durante la tramitación de este expediente se recaba un informe del INEM, que también puede ser solicitado previamente por el empresario; «sobre si los trabajadores afectados... [tienen]... derecho a las prestaciones». La Autoridad laboral remite copia de su resolución al INEM, con relación de los trabajadores que pueden ser despedidos o suspendidos, con lo cual «se entenderá solicitada la prestación» (RPD art. 31).

En sus respectivos casos son equivalentes a la declaración de desempleo la no readmisión en despido declarado improcedente, o la conciliación ante

(108) En cuanto a las comisiones insulares «en los archipiélagos balear y canario», OM 21-II-1983.

(109) En cuanto a los procedimientos y efectos de los expedientes de crisis o regulación de empleo remitimos a M. ALONSO OLEA: *Derecho del Trabajo*, 9.ª ed., Madrid, 1983, cap. 16; también J. GARCÍA TENA: *Regulación de empleo. Causas y procedimiento*, Madrid, 1981.

En algún caso, en el Derecho comparado, las indemnizaciones por despido debido a crisis de trabajo se abonan por el seguro de desempleo, recargando previamente las cuotas de sostenimiento de éste. Así, en Gran Bretaña, a partir de la *Redundancy Payments Act de 1965* (L. ULMAN: «Collective Bargaining and Industrial Efficiency», en RICHARD E. CAVES: *Britain's Economics Prospects*, Londres, 1968, págs. 374-375, y H. SAMUELS: *Industrial Law*, Londres, 1969, págs. 59-61). Para nuestro Derecho, véase B. OLIET: «La fijación de las indemnizaciones», en *Diecisiete lecciones...*, cit.

el IMAC o judicial (110), o en general el «cese» involuntario en el trabajo, en los términos ya expuestos, con la excepción, como se dijo, del despido procedente que deberá ser declarado por sentencia (LPD art. 6.1).

c) *La inscripción como parado*

a') Requisito esencial *para el reconocimiento de la prestación* —del «nivel» contributivo— es la inscripción en la Oficina de empleo como parado, obligación de éste. Salvo en el caso de los expedientes de crisis, ya expuesto, la petición de inscripción y la solicitud de prestaciones son simultáneas y han de solicitarse, en general, dentro de los quince días siguientes al hecho causante de las prestaciones, esto es, al cese involuntario en el trabajo (111).

El plazo de inscripción y de solicitud del reconocimiento de las prestaciones es de quince días, desapareciendo, como novedad importante de LPD artículo 7, su carácter de plazo de caducidad. La presentación de la solicitud —con o sin inscripción previa— transcurrido el plazo, únicamente provoca la pérdida de las prestaciones por los días transcurridos entre la fecha en que hubiera tenido lugar el nacimiento del derecho y la fecha en que efectivamente se solicita.

En los casos de despido procedente, el trabajador deberá permanecer inscrito durante un *período de espera* de tres meses (112), contados desde la declaración judicial; a partir de ese momento, en plazo de quince días, puede solicitar el reconocimiento del derecho que nace al día siguiente del agotamiento del período de espera. Este período de espera (tiempo en el que el trabajador permanece inscrito en la Oficina de empleo, en búsqueda de trabajo, y sin reconocimiento del derecho a las prestaciones por desempleo)

(110) El acuerdo entre las partes, además de reconocer la improcedencia del despido, «debe ser establecido en el mismo acto conciliatorio y no derivado de anteriores convenciones» (SCT 13-II-1976 y 4 y 21-V-1978). Véase también *supra* nota 46.

(111) En caso de despido declarado o reconocido improcedente en conciliación o por sentencia firme, dentro de los quince días siguientes a la fecha de aquélla o de notificación de ésta; queda así abrogada la jurisprudencia según la cual el plazo (el anterior, de ocho días) corría desde el despido, desde el cese «real» o efectivo (entre otras muchas, SCT 3, 6 y 17-XI-1979 y 21-V-1980). La abundantísima jurisprudencia sobre el plazo de inscripción sigue siendo de interés, para la determinación del día a partir del cual comienza a contar el plazo de quince días, desapareciendo los efectos *dramáticos* de la caducidad.

La inscripción es requisito necesario, pero no suficiente; por debajo de aquélla debe existir una situación de paro involuntario (SCT 29-V-1980).

(112) Sobre el alcance de estos *períodos de espera* y su aplicación en los países de la área comunitaria, V. PÉREZ MENAYO: *La protección del desempleo en España y en los países de las Comunidades Europeas*, IES, Madrid, 1980, págs. 109 y sigs.

palía la imputabilidad (incumplimiento contractual, grave y culpable) en la pérdida del empleo anterior

b') *Respecto del subsidio de desempleo* («nivel» asistencial) el derecho nace a partir del día siguiente a aquél en que se cumpla un período de espera de un mes, si solicitado dentro de los quince días siguientes; en otro caso rige la norma ya estudiada en el nivel contributivo. Para los parados que no acrediten cotizaciones suficientes para tener derecho a la prestación y la pérdida del empleo haya sido consecuencia de un despido procedente, se aplicará el período de espera de tres meses (LPD art. 15.3).

d) *Automaticidad de las prestaciones*

Para tener derecho a las prestaciones el trabajador ha de estar desde luego afiliado y en alta en la seguridad social [LPD art. 5.1, a)] y tener completado el período de cotización correspondiente, conforme a LPD artículo 8. Sin embargo, los requisitos de afiliación, alta y cotización han de entenderse en términos relativos porque, aunque no concurren por deficiencias u omisiones empresariales, el derecho de los trabajadores a las prestaciones de desempleo no queda enervado (LPD art. 5.2), lo que quiere decir que aquéllas le son satisfechas directa e inmediatamente por INEM, que puede repercutirlas contra el empresario. Dicho de otra forma, para las de desempleo rige el principio de alta de pleno derecho y el de automaticidad de las prestaciones (113), como la jurisprudencia venía de antiguo declarando (114), en aplicación de LSS art. 95.3 y LBE art. 21.3; por aquélla se ha dicho muy expresivamente: «El número de cotizaciones abonadas resulta intrascendente...; sólo el número de días trabajados es trascendente» (SCT 8-IV-1975); el defecto de cotización, pues, genera la responsabilidad empresarial, no la privación de derechos del trabajador, a los que hace frente el INEM sin perjuicio de su derecho a repetir contra el empresario; la misma regla se aplica en caso de que el trabajador no esté afiliado o en alta, como

(113) Fue justamente en el seguro de desempleo (en la Ley de 1961) donde por primera vez se instauró este principio, sin intermedio de fondo de garantía, como se puso de relieve por E. BORRAJO: «El principio de automaticidad de las prestaciones en el Seguro Nacional de Desempleo», en *Estudios jurídicos...*, págs. 209 y sigs.

(114) Véanse entre otras, especialmente expresivas, SCT 3-VII y 4-X-1973 y 27-IV-1977.

El principio de alta de pleno derecho purga los defectos de actuación empresarial (no se está de hecho en alta pero de derecho se debiera estar); pero no ha lugar a las prestaciones si de derecho no se está en situación de alta al sobrevenir la situación de paro; por ejemplo, al concluir una excedencia voluntaria (SCT 5 y 6-XI-1979 y 29-V-1982).

expresamente recuerda LPD art. 5.2 (automaticidad *absoluta*). El INEM, cuando en efecto haya pagado prestaciones legalmente a cargo del empresario, requiere de pago a éste e, incumplido sin justificación el requerimiento, expide las certificaciones de descubierto para proceder en vía de apremio (RPD art. 43).

e) *Reconocimiento y pago de las prestaciones*

El reconocimiento del derecho a las prestaciones corresponde al INEM, que tiene también atribuidas, «la autorización del gasto y la ordenación del pago» de las mismas, aunque el pago efectivo se realice, según se dijo, «a través de los circuitos financieros que habilite» la TGS (115).

E) *Régimen jurisdiccional* (116)

Sin entrar a fondo en este tema, de Derecho procesal, reténgase que LPD art. 31, atribuye jurisdicción en las demandas sobre «reconocimiento, denegación, suspensión o extinción» a la «jurisdicción laboral» conforme, también, LPL art. 1. La litigiosidad sobre las prestaciones de desempleo ha sido siempre extraordinariamente copiosa, siendo demandados normalmente los entes que sucesivamente han tenido a su cargo la gestión (INP, después INS, hoy INEM); RPD art. 30 atribuye la representación en juicio del INEM al Abogado del Estado.

La supresión en la LPD de la fórmula contenida en el artículo 37.2 de LBE «los demás acuerdos son recurribles ante la DGE», y del procedimiento especial para resolver «las controversias sobre adecuación o no del trabajador parado» al trabajo que se le ofrece por el INEM (117), parece querer unificar los criterios de determinación de la jurisdicción competente que, en todo caso, será la de Trabajo.

(115) Al pagarse la prestación se deduce, en su caso, la cuota del Impuesto sobre la renta de las personas físicas (RDP art. 41); por lo demás RPD art. 25 al prohibir la retención y embargo sobre las prestaciones por desempleo, exceptúa —aparte de deudas alimenticias y responsabilidades frente al propio INEM— las derivadas del Impuesto citado. De dudosa doctrina STS S. 3.ª 7-VI-1983, A. 3.279, afirma «no estar gravadas las prestaciones por desempleo», en contra SCT 8-VI-1983, A. 5.332.

En general, el reconocimiento y autorización del pago está delegado en los directores provinciales del INEM (Res. 31-VII-1981).

(116) Sobre este tema, M. ALONSO OLEA: *Derecho del Trabajo*, op. cit., capítulos 34 a 40; en especial sobre procesos de seguridad social, capítulo 37 IV.

(117) Con el procedimiento que regulaba LBE art. 23 y la fórmula general del artículo 37.1, sin ser la jurisdicción laboral la competente para determinar la adecuación o no del empleo ofrecido, se acudía a ella bajo los supuestos de suspensión o extinción del derecho a la prestación (SCT 14-X-1982, A. 5.421, y 23-IV-1983, A. 3.498).

Como excepción a la regla general señalada, en materia de sanciones (118) impuestas, derivadas de infracciones punibles, la competencia seguirá siendo de la jurisdicción contencioso-administrativa; salvo en cuanto a las sanciones impuestas a los trabajadores, en cuyo caso la resolución del INEM es recurrible ante la jurisdicción laboral.

F) Régimen financiero

En cuanto al régimen financiero, se puede decir aquí brevemente, sin perjuicio del estudio general del tema que se hace en el capítulo 12, que el del seguro de desempleo es de reparto, sin fondos especiales de garantía ni reserva, salvo el de «estabilización único para todo el sistema de la seguridad social» creado por la disposición adicional segunda DLGI, habida cuenta de que el desempleo sigue incluido en tal sistema pese a la singularidad y dependencia de su ente gestor.

La LBE significó una entrada masiva del Estado, con cargo a sus fondos generales, en la financiación de la protección del desempleo (119), independientemente de que toda la actividad del fomento del empleo se soporta por el Estado; la misma línea sigue la LPD al instaurar un nuevo sistema financiero, que entrará en vigor a partir del 1 de enero de 1985, siendo a cargo del Estado (LPD art. 20) «los costes del subsidio de desempleo [esto es, del nivel asistencial], las prestaciones de asistencia sanitaria, así como de las cotizaciones de los niveles contributivo y asistencia».

Las prestaciones económicas del nivel contributivo se financian mediante la cotización de empresarios y trabajadores. Se calculan éstas sobre las «retribuciones del trabajador», que constituyen la base de cotización (120) (y por consiguiente de prestaciones, conforme art. 9.1), sobre la que se gira un tipo a fijar reglamentariamente. Mantiene la LPD la línea confirmada por la LBE, en el sentido de que la cotización se realiza sobre los salarios reales, entendiéndose por tales, los mismos de que se usa para la cotización por accidentes; el tipo actual, según DCS 1985, art. 22, es el 6,30 por 100 (5,20 cuota empresarial; 1,10 cuota del trabajador) (121). Las cuotas de desempleo

(118) «... al ser la extinción ... consecuencia de sanción ... la competencia revisora no es de la jurisdicción social» (SCT 28-VII-1983, A. 7.253; en igual sentido, SCT 23-III-1983, A. 2.417, y 22-VI-1983, A. 5.959).

(119) La amplia financiación estatal había sido ya instaurada por el RD 1605/1980, de 31 de julio.

(120) Si el trabajador está percibiendo subsidio, la base de cotización será la misma que sirvió para el reconocimiento del derecho (RPD art. 39).

(121) El DCS para 1985 fue aprobado por RD 1/1985, de 5 de enero. En 1984 el tipo fue igual y en 1983 del 5,8 por 100 (4,8, empresario; 1, trabajador).

son, pues, un «recurso» del INEM [DLGI art. 5.2, c)], al que transfieren por la TGS, como confirma el art. 8.2 del RD 1325/1981, de 19 de junio.

G) *Infracciones y sanciones*

La LPD dedica el título V, artículos 25 a 30 —y el RPD su capítulo VII, artículos 46 a 52, en las materias no modificadas por LPD, según se dijo—, a trazar un cuadro detallado de *infracciones*, así de los empresarios como de los trabajadores, clasificadas en leves, graves y muy graves, entendiéndose por tales, las acciones u omisiones contrarias a las disposiciones reguladoras en materia de empleo. El cuadro de infracciones va seguido de un cuadro de *sanciones*, también distinguiendo entre las imponibles a los trabajadores (básicamente consistentes en suspensión o cesación de las prestaciones, con reintegro en su caso de las indebidamente percibidas y exclusión del derecho a las prestaciones de la Ley hasta una duración máxima de un año) y a los empresarios (señaladamente, las multas que relaciona el artículo 29 y que son de la misma cuantía —salvo la elevación del tope de la mínima hasta 250.000 pesetas— y con las mismas autoridades competentes para imponerlas en cada caso que las previstas en el artículo 57.3 ET, así como la pérdida de las bonificaciones u otros beneficios que tuviera reconocidos o la exclusión de su posible disfrute por un período máximo de un año). Debe ser resaltado que conforme a LPD art. 29.1 se entiende que existe «una infracción por cada uno de los trabajadores afectados», lo que puede elevar cuantiosamente las multas.

Para los empresarios, las sanciones se imponen por la Autoridad laboral a propuesta de la Inspección de Trabajo, y para los trabajadores por el INEM si se trata de faltas leves, graves o reincidencia y por la Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social, también a propuesta de la Inspección de Trabajo si la falta es calificada de muy grave.

Destacan por su gravedad y por la dureza de la sanción las infracciones que se cometan mediando connivencia de empresario y trabajador para obtener prestaciones del todo indebidas o superiores a las debidas (122); o las consistentes en dar ocupación a trabajadores que perciban prestaciones sin darles de alta en la seguridad social.

(122) Sobre estas infracciones, dentro de «los elevados índices de fraude», A. MARTÍN VALVERDE y otros: «La racionalización de la gestión», en *Papeles EE*, núms. 12-13, página 135. Para un supuesto de «artificio convenido... para ocultar una cancelación de mutuo acuerdo... dando lugar a fraude» (SCT 18-IV-1983, A. 3.258), en el mismo sentido, «actuación fraudulenta para conseguir las prestaciones» (SCT 19-VII-1983, A. 7.132). En ambos casos la controversia procede de denegación de la prestación y, por tanto, su revisión es competencia de la jurisdicción de Trabajo.

Por lo demás, infracciones y sanciones administrativas se entienden sin perjuicio de las responsabilidades penales en que hubieran podido incurrir los infractores (LPD arts. 29.4 y 30.1).

V. RECONVERSION INDUSTRIAL

Las situaciones de paro motivadas por reconversión industrial tienen, de antiguo, una protección especial (123), hoy contenida en la Ley 27/1984, de 26 de julio (LRR), desarrollado por RD 1990/1984, de 17 de octubre (DRI) (que derogó al RD-Ley 8/1983, de 30 de noviembre, y éste, a su vez, a la Ley 21/1982, de 9 de junio). Conforme a ella, y según prevea cada Plan de reconversión —aparte de las prestaciones de desempleo en sus niveles contributivo y asistencial (art. 21 LRR y art. 1 DRI), por el período máximo legal fijado por LPD, por una sola vez y con independencia del período de cotización acreditado— pueden ser jubilados anticipadamente los trabajadores que hayan cumplido los sesenta años (124); la reconversión se considera fuerza mayor a los efectos de LPD art. 12.2, por lo que, si de ella se derivan suspensiones de los contratos de trabajo o reducciones de la jornada, las cuotas de seguridad social del parado dejan de abonarse por el empresario, si así lo autoriza la Autoridad laboral.

Cada Decreto de reconversión establecerá las condiciones en que podrán concederse ayudas equivalentes a la jubilación anticipada, de cálculo similar a la de la seguridad social, cuando el trabajador tenga sesenta o más años (LRR art. 23.1), o cuando cumpla los sesenta si tenía cincuenta y cinco en el momento de la reconversión (DRI art. 6.2), siempre que al alcanzar la edad

(123) Para las normas anteriores, véase M. ALONSO OLEA: *Instituciones...*, *op. cit.*, 9.ª ed., págs. 169-170, con el detalle de los planes de reconversión aprobados conforme a las mismas. Un análisis de la Ley 21/1982, en A. DESDENTADO BONETE y I. GARCÍA PERROTE: «Las medidas laborales en la reconversión industrial», en *Rev. de Economía e Industria*, núm. 232, julio/agosto 1983, Ministerio de Industria y Energía.

Sobre la mecánica y los aspectos laborales (sin entrar, pues, en los muy importantes fiscales y financieros) de la reconversión, véase M. ALONSO OLEA: *Derecho del Trabajo*, 8.ª ed., Madrid, 1983, cap. 16, VI. J. A. SAGARDY BENGOCHEA: «Medidas laborales y de Seguridad Social en la reconversión industrial», en *D. L.*, núm. 12, 1984, página 7; últimamente para Francia e Italia, A. LYON CAEN: «Derecho del Trabajo y reconversiones industriales. Algunas referencias a partir del ejemplo francés», en *Rev. Relaciones Laborales*, núm. 0, 1984, págs. 27 y sigs.; G. GHEZZI: «La reconversión industrial en Italia», en *Rev. Relaciones Laborales*, núm. 0, 1984, págs. 43 y sigs.

(124) Lo que en general obliga a revisar la cuantía de la pensión al cumplir los sesenta y cinco años. Véase SCT 27-II-1982 y las que cita.

legal de jubilación acredite el período mínimo de cotización exigido. La financiación del coste adicional del período de desempleo y de la jubilación anticipada será a cargo de los recursos específicos para la reconversión, de los Presupuestos del Estado y de los fijados en cada Plan. La prestación de jubilación anticipada se completa mediante ayuda especial —hasta que el trabajador cumpla sesenta y cinco años— de forma que se garantice la percepción del 75 por 100 del promedio de los seis meses de salario, con el límite de la cantidad que por jubilación (ordinaria) hubiera recibido, de tener la edad reglamentaria. Durante este período, el trabajador será considerado en situación asimilada a la de alta —cotizándose según el tipo del régimen de que se trate por las contingencias generales—; siendo la financiación (del complemento y la cotización), con cargo a las empresas o a los Fondos de promoción de empleo según disponga cada Decreto de reconversión, equiparando estas aportaciones, a efectos de recaudación, a las cuotas de la Seguridad Social.

Con base en el artículo 22 del RD-Ley 8/1983, de 30 de noviembre, hoy sustituido por el de igual número de la LRR, se regularon los *Fondos de promoción de empleo* por RD 335/1984, de 8 de febrero, «como asociaciones sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica propia», que tendrán el carácter de entidades colaboradoras del INEM y actuarán bajo su inspección, estando en ellos representados —con igual número— la Administración pública y las organizaciones sindicales y empresariales que hayan negociado y aceptado el Plan de reconversión. Su finalidad está dirigida a mejorar las prestaciones por desempleo —compatibles con las legalmente reconocidas (LRR art. 22.5)—, establecer medidas especiales para los trabajadores mayores de cincuenta y cinco años (125) que opten por la jubilación anticipada (al llegar a los sesenta), colaborar en la recolocación de los trabajadores afectados y su readaptación profesional, pudiendo, para su mayor efectividad, realizar convenios con el INEM. Los recursos (126) son de distinta índole, si bien, tras la liquidación del Fondo, el patrimonio resultante se ingresará o transferirá al Tesoro o Patrimonio del Estado.

La vigencia de la Ley, excepto para su capítulo IX sobre «la promoción de la innovación tecnológica», expirará el 31 de diciembre de 1986; no así

(125) Para los trabajadores de cincuenta y cinco o más años, el DRI prevé una cotización adicional a la realizada por el INEM, que correrá a cargo del Fondo de Promoción de Empleo o de las empresas autorizadas expresamente, hasta que cumpla los sesenta años, momento en el que pasará a percibir las ayudas equivalentes a la jubilación anticipada prevista en el artículo 23 LRR.

(126) Los importantísimos temas de «recursos» de estos Fondos fueron regulados por el RD 335/1984, de 8 de febrero, hoy contenidos en el artículo 22.4 de la LRR.

la de los RDs y programas de reconversión que, aprobados ajustándose a ella —o al RD-Ley 8/1983 o a la Ley 21/1982—, la prolongaran hasta su expiración natural.

Planes de reconversión aprobados conforme al RD-Ley 8/1983, de 30 de noviembre, son el del sector de construcción naval —RD 1271/1984, de 13 de junio, *BOE* de 4 de julio— y del grupo de empresas ITT de España (Standard Eléctrica, S. A., y Marconi Española, S. A.) —RD 1380/1984, de 20 de junio, *BOE* de 25 de julio—. En aplicación de LRR, para el sector de fertilizantes —RD 295/1985, de 20 de febrero, *BOE* de 12 de marzo.

Por otro lado, una OM 16-VI-1981 —de vigencia indefinida, al parecer— extiende la posibilidad de las jubilaciones anticipadas, a partir de los sesenta años, a los trabajadores de empresas en reconversión no incluidas en plan general.

MANUEL ALONSO OLEA
JOSÉ LUIS TORTUERO PLAZA