



BOLETIN OFICIAL
DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

V LEGISLATURA

Serie E:
OTROS TEXTOS

18 de mayo de 1994

Núm. 61

INDICE

Núm.

Páginas

DICTAMEN APROBADO POR LA COMISION DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA EN RELACION CON EL INFORME ELABORADO POR LA PONENCIA ESPECIAL PARA ESTUDIAR LA REFORMA DEL ACTUAL SISTEMA DEL PLAN DE EMPLEO RURAL (PER) Y EL SUBSIDIO AGRARIO

154/000005 Dictamen aprobado por la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca en relación con el informe elaborado por la Ponencia Especial para estudiar la reforma del actual sistema del Plan de Empleo Rural (PER) y el subsidio agrario, así como enmiendas y votos particulares presentados al mismo

1

DICTAMEN APROBADO POR LA COMISION DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA EN RELACION CON EL INFORME ELABORADO POR LA PONENCIA ESPECIAL PARA ESTUDIAR LA REFORMA DEL ACTUAL SISTEMA DEL PLAN DE EMPLEO RURAL (PER) Y EL SUBSIDIO AGRARIO

154/000005

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en el BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES del Dictamen aprobado por la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Congreso de los Diputados a resultas del informe elaborado por la Ponencia Especial para estudiar la reforma del actual sistema del Plan de empleo rural (PER) y el subsidio agrario, así como de las enmiendas y votos particulares presentados al mismo (expediente 154/000005).

Palacio del Congreso de los Diputados, 16 de mayo de 1994.—P. D., El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Ignacio Astarloa Huarte Mendicoa**.

DICTAMEN DE LA COMISION DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA A RESULTAS DEL INFORME ELABORADO POR LA PONENCIA ESPECIAL PARA ESTUDIAR LA REFORMA DEL ACTUAL SISTEMA DEL PLAN DE EMPLEO RURAL (PER) Y EL SUBSIDIO AGRARIO

1. ANTECEDENTES, CONSTITUCION Y PLAN DE TRABAJO DE LA PONENCIA

El Pleno del Congreso de los Diputados, en sesión celebrada el día 22 de febrero de 1994, con motivo del debate de la moción consecuencia de interpelación urgente del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso,

relativa a las medidas previstas para que las inversiones del Plan de Empleo Rural (PER) redunden en iniciativas de creación de empleo estable, y contribuyan al desarrollo y la creación de riqueza en las Comunidades de Andalucía y Extremadura, y en los términos de la transacción propuesta por el grupo autor de la moción con la enmienda formulada por el Grupo Parlamentario Federal de IU-IC acordó, con el apoyo de todos los Grupos Parlamentarios, lo siguiente:

«El Congreso de los Diputados acuerda la creación de una Ponencia Especial en el seno de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca, con participación de miembros de todos los Grupos Parlamentarios con presencia en la misma, al objeto de estudiar la reforma del actual sistema del Plan de Empleo Rural (PER) y el subsidio agrario, concluyendo sus trabajos en el plazo de dos meses y medio.»

La Ponencia Especial para estudiar la reforma del actual sistema del Plan de Empleo Rural (PER) y el subsidio agrario, se constituye el 10 de marzo de 1994, con la siguiente composición:

Grupo Parlamentario Socialista

Martín Mesa, Antonio
Pelayo Duque, M^a Dolores
Roncero Rodríguez, Victoriano

Grupo Parlamentario Popular

Arenas Bocanegra, Javier
Jordano Salinas, Diego
Hernández-Sito García-Blanco, Isidoro

Grupo Parlamentario Federal IU-IC

Alcaraz Masats, Felipe

Grupo Parlamentario Catalán CiU

Baltá i Llopart, Pere

Grupo Parlamentario Vasco PNV

Gatzagaetxebarría Bastida, Ricardo

Grupo Parlamentario Coalición Canaria

Mardones Sevilla, Luis

Grupo Parlamentario Mixto

González Lizondo, Vicente

La Ponencia celebró su primera reunión de trabajo el mismo día de su constitución y ha celebrado un total de once sesiones, en las fechas que se indican en el Anexo I hasta la finalización de sus trabajos con la aprobación de este Informe.

Las primeras reuniones de la Ponencia estuvieron dedicadas al establecimiento de las reglas internas de su funcionamiento, del método de trabajo, fuentes de documentación e información, etc., destacando en este plano, la complementariedad de las propuestas efectuadas por los Grupos Parlamentarios para la ordenación de los trabajos, por lo que no ha sido necesario efectuar votación alguna para establecer el calendario de reuniones, las relaciones de documentación solicitada y de autoridades y particulares llamados a comparecer, así como el plan general de trabajo.

La documentación utilizada ha sido la que se relaciona en los Anexos II (Servicios de la Cámara), III (Administración) y V (Comparecientes), así como la transcripción mecanográfica de las sesiones de la Ponencia en que se recibieron las comparecencias.

La relación de comparecencias se estableció con el criterio general de garantizar la presencia de las opiniones de las distintas Administraciones Públicas concernidas y de la práctica totalidad de los agentes sociales, profesionales y económicos que intervienen en la materia objeto de estudio.

La Ponencia valora muy positivamente el conjunto de los informes orales expuestos por los comparecientes, cuya relación figura en el Anexo IV, así como los escritos aportados por varios de ellos, simultánea o posteriormente a la comparecencia y que se recogen en el Anexo V. La Ponencia quiere hacer constar, además, expresamente el espíritu constructivo con el que todos y cada uno de ellos han abordado los problemas de la materia objeto de estudio.

2. OBJETO DEL INFORME

Conforme al acuerdo del Pleno de la Cámara, de 22 de febrero de 1994, el objeto de la Ponencia y, en consecuencia, del presente Informe es el estudio en profundidad del sistema de protección de los trabajadores eventuales agrarios de Andalucía y Extremadura, su naturaleza, evolución, la estructura de los beneficiarios, el funcionamiento y gestión del sistema, y los mecanismos de control e inspección.

A partir de este análisis y de la evaluación de los problemas que el sistema plantea, formula distintas recomendaciones dirigidas al perfeccionamiento tanto de su marco normativo, como de su gestión, inspección y control.

3. EL MARCO NORMATIVO DE LA PROTECCION DE LOS TRABAJADORES EVENTUALES AGRARIOS: ORIGEN Y EVOLUCION

1. Antecedentes: El sistema de empleo comunitario

Desde el punto de vista jurídico el antecedente inmediato del actual sistema de protección por desempleo para los trabajadores eventuales del campo en Andalucía y Extremadura se encuentra en la Ley 41/70, de 28 de diciembre, reguladora del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (en adelante, REASS). En ella se establece el sistema del empleo comunitario «en sustitución de las prestaciones económicas por desempleo previstas en el Régimen General, a favor de los trabajadores por cuenta ajena del REASS».

En el año 1975, a través de la Ley 20/75, de 2 de mayo, se amplía la aplicación del sistema a los trabajadores por cuenta propia del REASS y, tras la aprobación en 1981 de la extensión de las prestaciones por desempleo (en términos similares a las del Régimen General) a los trabajadores fijos por cuenta ajena de REASS, el empleo comunitario se configura como el único mecanismo existente para mitigar el desempleo crónico de los trabajadores eventuales agrarios (que casi triplicaban el volumen de desempleados de carácter fijo).

Las características esenciales del sistema de ayudas por empleo comunitario son las siguientes:

— Se trata de una fórmula ambigua situada entre la protección por desempleo y el fomento del empleo.

— Su carácter protector presentaba evidentes agravios comparativos entre los que destacan, en primer lugar, la existencia de contraprestación de trabajo para obtener ayuda (en realidad se trataba del pago de un jornal realizado en obras generalmente realizadas por el Ayuntamiento), y, en segundo lugar, su carácter esporádico y escasamente reglado (sólo a partir de 1981 se establece la concesión de fondos durante cuatro días a la semana).

— El aspecto de fomento del empleo, manifestado en la realización de obras o servicios públicos, quedaba empañado por la escasa rentabilidad técnica, económica y social de las obras realizadas y la falta de capacidad organizativa de los organismos inversores.

— La insuficiencia de control y vigilancia de los requisitos exigidos (tanto a los trabajadores como a las instituciones inversoras) y la importancia asignada a cuestiones más propias del orden público frente a las necesidades derivadas del fomento del empleo o la pro-

tección social de los jornaleros y otros trabajadores eventuales agrarios.

— La evolución de los fondos destinados fue la siguiente:

Año	Millones de pesetas
1975	2.000
1982	24.000
1983	42.000

En 1983 el número de trabajadores participantes en el sistema de empleo comunitario era de 153.000.

2. La reforma de 1984

La reforma instrumentada a partir del 1 de enero de 1984, a través del Real Decreto 3237/1983 que regula el subsidio de desempleo para los eventuales agrarios incluidos en el REASS de Andalucía y Extremadura y del Real Decreto 513/84 que establece el Plan de Empleo Rural para 1984, nace precisamente como respuesta a las principales carencias registradas por el viejo sistema de empleo comunitario.

Se establece, a partir de este momento, un sistema integrado de protección por desempleo, compuesto por tres tipos de acciones: el establecimiento de un subsidio por desempleo (Subsidio REASS), la configuración de un Plan de Empleo Rural (PER) y el Programa de Formación Profesional Ocupacional.

Su aplicación geográfica se circunscribe a aquellas Comunidades Autónomas en las que el paro estacional de los trabajadores agrarios eventuales sea superior a la media nacional o donde el número de éstos sea proporcionalmente superior al de otras zonas agrarias, condiciones reconocidas a Andalucía y Extremadura por la disposición transitoria 2.^a del Real Decreto 3237/83.

El subsidio por desempleo a percibir se establece con carácter asistencial (75% del Salario Mínimo Interprofesional) y su duración máxima será de 180 días durante 12 meses.

Los beneficiarios son los trabajadores por cuenta ajena de carácter eventual incluidos en el REASS, siempre que ellos o su cónyuge no sean propietarios, arrendatarios, aparceros o titulares de explotaciones agropecuarias, cuyas rentas superen una determinada cuantía.

Junto a su naturaleza de subsidio mantiene elementos característicos del sistema contributivo, como pueda ser la existencia de un número determinado de jornadas realizadas y cotizadas.

Los requisitos generales para su obtención son:

— Tener cubiertas 60 jornadas reales cotizadas al REASS en los 12 meses inmediatamente anteriores a la situación de desempleo. A este efecto se asimilan las

jornadas realizadas en faenas agrícolas en el extranjero visadas por el IEE.

- Estar inscrito en el REASS.
- Carecer de rentas inferiores al Salario Mínimo Interprofesional.

No obstante, durante 1984 se estableció de forma transitoria el derecho al subsidio para los beneficiarios del empleo comunitario (siempre que el nivel de renta de la unidad familiar no superara el 150% del SMI).

Este régimen transitorio se mantiene con carácter general en los años posteriores aunque se introducen modificaciones siempre tendentes a adecuarlo a la situación general. De esta forma, en 1985 se establece, para los beneficiarios «procedentes» del antiguo sistema de empleo comunitario, por primera vez, una cotización mínima de 10 jornadas cotizadas y una escala de duración del subsidio en función de los días cotizados:

Jornadas cotizadas	Duración máxima del subsidio (días)
Entre 10 - 33	100
Entre 34 - 59	Triple días cotizados
60 y más	180

Asimismo, en la normativa reguladora del PER se preveía la posibilidad de computar las cotizaciones realizadas en el Régimen General por trabajos realizados en obras del PER —a efectos de reunir las jornadas necesarias para acceder al subsidio— siempre que se hayan cotizado, al menos, 30 jornadas reales en el REASS.

Durante 1987 el régimen transitorio (para los procedentes del empleo comunitario) adquiere un mayor rigor al aumentar el número mínimo de jornadas cotizadas desde 10 a 20 (sin modificarse la escala de períodos de percepción del subsidio) aunque con la peculiaridad de que para alcanzar este número de jornadas son computables las realizadas en el PER, cualquiera que sea el número de jornadas cotizadas en el REASS.

Para 1989, se introdujo una importante modificación, posibilitando la adquisición de la condición de beneficiarios a los mayores de 55 años que, no pudiendo acreditar el número mínimo de jornadas reales cotizadas necesario de acuerdo con las reglas generales, hubieran cotizado al REASS, al menos, durante 6 años, percibido ininterrumpidamente el subsidio desde 1984 y acreditaran, en el momento de la solicitud, todos los requisitos necesarios, salvo la edad, para acceder a la jubilación.

Con carácter general puede afirmarse que el hilo conductor de las medidas reformadoras del subsidio agrario reside en el establecimiento de fórmulas de seguro, regladas y objetivas, que permitan al trabajador conocer con precisión cuáles son sus derechos y obligacio-

nes y que, paralelamente, traten de acotar la protección en el ámbito de los desempleados eventuales agrarios. Desde este punto de vista el subsidio agrario constituye un avance indudable respecto al viejo sistema de empleo comunitario.

El Plan de Empleo Rural se configura como instrumento de promoción del empleo mediante la afectación al mismo de créditos destinados a la financiación de proyectos de inversión de las diferentes Administraciones Públicas en el ámbito geográfico de Andalucía y Extremadura.

El PER constituye un programa complementario del subsidio agrario —al preverse la prioridad en la selección de trabajadores a aquellos que habiendo percibido el subsidio en años anteriores no tengan derecho al mismo en el año en curso— pero, paralelamente mantiene su carácter diferenciado —incluso no se dirige exclusivamente a los empleados agrarios— y trata de separar el aspecto asistencial al desempleo de fomento del empleo, reunidos ambos de manera ineficaz y ambigua en el anterior sistema de empleo comunitario.

El PER nace con el ánimo de maximizar en términos de empleo el conjunto de inversiones públicas que, de manera coordinada, se realizan en zonas rurales caracterizadas por tener un nivel de desempleo superior a la media nacional y, a tal fin, establece determinadas reservas y prioridades en la contratación de trabajadores.

Su objetivo fundamental es, por tanto, generar empleo inmediato y temporal en dichas zonas, a través de la realización de obras públicas dirigidas, fundamentalmente, a dotar de infraestructuras de comunicaciones, transporte y aprovechamientos hidráulicos, a proteger y ampliar el patrimonio forestal, o a construir o rehabilitar edificios o parques públicos, arreglos de caminos, etc., sobre la base de proyectos aprobados e incorporados anualmente al Plan.

En este sentido el PER ha demostrado ser un buen plan para mejorar la infraestructura de los municipios andaluces y extremeños. Ello ha sido fruto de la buena sintonía y coordinación entre las instituciones inversoras —cosa que no ocurrió con el empleo comunitario— y del esfuerzo económico realizado por ellas.

Para su planificación y control, se crearon las Comisiones Provinciales de Planificación y Coordinación de Inversiones en cada una de las provincias afectadas por el Plan, así como las Comisiones Regionales de Calificación, Coordinación y Seguimiento de las acciones de dicho Plan.

La regulación del PER no ha variado en sus aspectos sustanciales desde su implantación, si bien se han producido algunas modificaciones:

- En primer lugar, ha variado el porcentaje de desempleados eventuales agrarios a contratar cuando las obras se realizan en régimen de contratación, que ori-

ginariamente se fijó en un 60%, pasando al 50% en 1985, que es el porcentaje actualmente vigente.

— Un segundo elemento que se ha visto modificado es el relativo a las modalidades de contrato utilizado para vincular a los trabajadores a los proyectos, que hasta 1986 se limitaba al contrato de obra o servicio y, a partir de 1987, se admitió cualquiera de las modalidades vigentes.

— En 1989, se recogió, por primera vez, la posibilidad de afectación al PER de los créditos correspondientes a los programas cofinanciados por el Fondo Social Europeo para la contratación de trabajadores desempleados en proyectos que respondan a necesidades colectivas.

El tercer elemento que configura el sistema establecido en la reforma de 1984 es el programa de formación ocupacional rural. A través de él se trata de proporcionar a los desempleados del campo una formación técnica en el manejo de maquinaria y herramientas, nuevos cultivos, etc., que contribuyan a su acceso al empleo y a la modernización de las explotaciones agrarias.

Los desempleados agrarios que no disfruten de ningún tipo de prestación económica, ni participen en otros programas de empleo rural tienen prioridad en el proceso de selección realizado por el INEM.

Desde 1985 las actividades de este programa están integradas en el Plan de Formación e Inserción Profesional. El INEM concede una subvención por asistencia diaria a cada alumno y financia un seguro de accidentes para los participantes.

3. Los acuerdos Gobierno-Sindicatos de 20 de febrero de 1990 y su desarrollo ulterior (incluido el Acuerdo de 4-2-91).

En 1990, se procedió a una modificación en profundidad del subsidio de desempleo agrario, fruto del acuerdo entre Gobierno y Sindicatos.

El modelo diseñado en los Acuerdos de 20 de febrero de 1990 alcanzados entre el Gobierno y los sindicatos (CC OO y UGT) en la mesa sobre Protección Social sigue configurando el sistema de forma integrada mediante el subsidio por desempleo, el PER y la Formación Profesional Ocupacional en el medio rural.

Los principales cambios operados en el nuevo régimen del subsidio de desempleo regulado por el RD 1387/90, de 8 de noviembre, son los siguientes:

— Se limita el acceso al subsidio en función del conjunto de rentas familiares.

De esta forma se introduce una mayor consideración de la unidad familiar como elemento de modulación del

nivel de protección (anteriormente el límite del Salario Mínimo Interprofesional, en cuanto a renta percibida, operaba con carácter individual).

— Se gradúa la duración de la protección en función de la edad y de las responsabilidades familiares, limitándose la de los menores de 25 años sin responsabilidades familiares.

— Se refuerza el nivel de protección a los desempleados de mayor edad, como colectivo más desfavorecido en el mercado laboral agrario, a través de dos vías:

a) Extensión del subsidio indefinido a los mayores de 52 años (anteriormente lo era sólo para los mayores de 55 años) si han percibido el subsidio durante los 5 últimos años.

b) Ampliación de la escala de días protegidos en razón de la edad.

— Se modifica la intensidad de la protección para los jóvenes sin responsabilidades familiares, incentivando la cotización al REASS.

— Se excluye de la posibilidad de cómputo de las jornadas PER (con un mínimo de 30 cotizadas al REASS) a los menores de 35 años que no tengan responsabilidades familiares y no procedan del «empleo comunitario». Este régimen se instrumentó con carácter general en 1985.

— Para los trabajadores procedentes del «empleo comunitario» (régimen transitorio) se mantienen los requisitos anteriormente vigentes mejorándose la intensidad de la protección para los trabajadores de mayor edad.

Como puede observarse, este conjunto de modificaciones viene a establecer un mayor grado de rigor tanto a la hora de valorar la situación económica de la unidad familiar como en lo referente a la intensidad de la protección de los trabajadores menores de 35 años, al tiempo que se mejora la situación de los de mayor edad, colectivo que, obviamente, presenta las mayores dificultades de movilidad y readaptación profesional.

— Las acciones de formación profesional ocupacional se ven reforzadas, especialmente en el ámbito de los jóvenes desempleados menores de 25 años que no tengan derecho al subsidio agrario o vean reducida su duración como consecuencia de la implantación de la nueva regulación. Para este colectivo, se prevé la garantía de acceso a un curso de formación ocupacional de, al menos, 250 horas de duración y las becas correspondientes.

— Este plan de garantía formativa se completa con un seguimiento trimestral de los jóvenes desprotegidos

del subsidio, un plan de calificación y clasificación profesional y con una selección de acciones formativas prioritarias, básicamente, en las actividades de construcción, hostelería y mantenimiento y reparación de maquinaria y automóviles, por ser actividades con mejores salidas ocupacionales al mercado de trabajo.

— Uno de los aspectos más importantes introducidos en los acuerdos de 20-2-90 es el referido a la creación de los Consejos Comarcales del Instituto Nacional de Empleo, de carácter tripartito y con importantes funciones en el desarrollo del Plan de Empleo Rural, en el análisis y ejecución de los programas de empleo y formación profesional, en la aplicación de los criterios para la selección de trabajadores en los programas de empleo público y en la colaboración con la Administración en la lucha contra el fraude.

El número de Consejos Comarcales creados es de 63, de los cuales 50 en Andalucía y 13 en Extremadura.

Por su parte, las Comisiones de Seguimiento de la Contratación Laboral también funcionan como órganos de participación institucional a nivel provincial. Estas Comisiones fueron creadas en 1991, en el seno de las Comisiones Ejecutivas Provinciales e Insulares del INEM.

4. ANALISIS Y EVOLUCION DEL SISTEMA

1. Subsidio Agrario

La media de beneficiarios del subsidio en los diez años de su vigencia ha sido de 239.000 mensuales. El año con menor número fue 1985 con 184.000 beneficiarios en media mensual, y el de mayor 1989 con 296.000. En 1993, la media mensual se ha situado en 223.000.

Donde se ha producido un cambio cualitativo importante ha sido en la estructura de los beneficiarios tanto en su distribución por edad como por sexo. Han descendido sensiblemente los grupos de menores de 25 años y en igual medida han aumentado los tramos de mayor edad. Hoy representan, respectivamente, el 16,7 y el 83,3%. Pero donde mayor variación se ha producido es en la distribución por sexo, en 1984 sólo el 10,65% de los beneficiarios eran mujeres; hoy superan el 51%.

Del análisis del número y estructura de los beneficiarios cabe concluir que el subsidio REASS tiene un marcado carácter protector de los colectivos más necesitados, no ha conducido a la inamovilidad profesional sobre todo de las capas más jóvenes de la población activa agrícola y ha contribuido a la incorporación al trabajo y al sistema de protección de las mujeres.

Cuadro 1. EVOLUCION DE BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO POR DESEMPLEO DE EVENTUALES DEL REGIMEN ESPECIAL AGRARIO

MESES	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
ENERO	195.801	142.316	206.710	206.964	253.387	269.336	268.685	244.746	160.876	198.953
FEBRERO	217.582	178.357	232.099	230.796	267.935	286.910	276.827	228.155	181.883	206.198
MARZO	231.802	197.201	237.693	251.706	274.617	289.592	288.274	268.848	189.757	215.243
ABRIL	232.984	215.563	250.493	253.854	282.578	290.384	287.034	246.510	189.810	220.353
MAYO	233.349	233.888	257.881	266.805	287.355	299.877	297.145	229.784	194.998	223.052
JUNIO	229.684	214.256	255.731	272.901	298.097	309.353	305.085	222.025	203.541	227.031
JULIO	229.437	203.461	256.176	277.488	298.647	312.755	306.550	236.615	209.177	228.247
AGOSTO	227.378	197.448	254.921	276.848	301.267	315.585	303.816	238.870	214.467	229.633
SEPTIEMBRE	224.806	188.636	248.625	271.669	303.227	313.871	309.790	244.662	215.364	231.419
OCTUBRE	129.464	180.397	236.056	270.808	300.321	312.826	319.608	247.413	227.978	243.713
NOVIEMBRE	91.521	155.182	192.897	238.660	274.473	295.371	303.425	237.865	223.093	240.596
DICIEMBRE	63.840	104.947	155.515	204.820	246.347	263.103	269.874	190.431	205.524	222.653
TOTAL	2.307.648	2.211.652	2.784.797	3.023.319	3.388.251	3.558.963	3.536.113	2.835.924	2.416.468	2.687.091
MEDIA MENSUAL	192.304	184.304	232.066	251.943	282.354	296.580	294.676	236.327	201.372	223.924

Las principales características económicas del subsidio por desempleo son:

— Evolución del gasto público aplicado al subsidio, significativamente menor al del resto del sistema. Durante el período 1984-1993 el crecimiento en pesetas corrientes ha pasado de 42.130 millones a 100.745, con un incremento medio interanual del 15,4%, frente a la variación del conjunto del sistema de protección, que en el mismo período, de un gasto de 579.836 millones, en 1984, ha alcanzado los 2.123.603, con incremento interanual del 29,6%.

— Contención del gasto, en especial a partir de la última reforma aprobada, Real Decreto 1387/1990. Mientras en el período 1984-1990, el incremento anual fue del 21,0%, pasando de 42.130 a 95.322 millones, durante los años transcurridos desde la entrada en vigor de la nueva regulación, de los 95.322 millones de gasto en 1990, se ha pasado únicamente a 100.745 en 1993, con una variación media anual del 1,9%.

— Estos datos suponen que mientras en Andalucía y Extremadura se dedicaron, en protección por desempleo, en 1993, 760.733 pesetas por parado, en el resto de España la cantidad fue de 863.439 pesetas, con un desequilibrio negativo en perjuicio de estas dos Comunidades Autónomas, y que representa una menor protección, inferior en 12 puntos porcentuales, respecto al resto del país.

— A pesar del subsidio agrario, que ha supuesto un indudable mecanismo positivo de redistribución de rentas, en el período analizado, en protección por desempleo, la aportación económica total por desempleo, para Andalucía y Extremadura, ha crecido notablemente menos que la del resto de España, 24,4% anual frente al

30,0%, lo que ha agravado, en 1993, las diferencias existentes en 1984 a pesar del subsidio agrario.

— Por otra parte, el coste medio por beneficiario del subsidio agrario ha pasado de 219.082 pesetas, en 1984, a 449.907 pesetas en 1993. No obstante, el coste total de la protección a los trabajadores agrarios eventuales de las comunidades andaluza y extremeña, en relación al gasto total en todas las prestaciones por desempleo, ha experimentado un considerable descenso, pasando de representar el 7,3% en 1984 al 4,7% en 1993.

Otra forma de medir la importancia de la protección al colectivo de trabajadores eventuales agrarios es comparar la tasa de cobertura de la protección por desempleo en Andalucía y Extremadura teniendo o no en cuenta el impacto del subsidio agrario.

Para el total de las dos Comunidades la tasa de cobertura bruta, es decir, aquella que relaciona a los beneficiarios de la prestación por desempleo de nivel contributivo y el subsidio por desempleo de nivel contributivo y el subsidio por desempleo con los parados registrados, era del 23,1% en 1984. Si se tiene en cuenta el subsidio a los trabajadores agrarios, en una óptica ampliada de la tasa de cobertura, el porcentaje ascendía al 42,4%, subiendo, por lo tanto, 19,3 puntos porcentuales. En 1993 los valores respectivos eran 59,9% y 70,0% con una diferencia de sólo 10%.

Ello significa que la importancia relativa del subsidio agrario como elemento añadido a la cobertura por desempleo de los demandantes de empleo en Andalucía y Extremadura ha ido disminuyendo con el paso del tiempo, aportando en la actualidad sólo la séptima parte de la cobertura del desempleo, en la perspectiva ampliada que estamos utilizando, frente a casi la mitad que aportaba en 1984.

COMPARACION DE PREVISION PRESUPUESTARIA CON LOS GASTOS REALES EN SUBSIDIO REASS EN EL PERIODO 1984-1993

	Presupuesto inicial	Gasto real	Diferencia
1984	38.000	42.130	4.130
1985	38.520	42.883	4.363
1986	40.454	56.889	16.435
1987	39.567	67.068	27.501
1988	50.000	76.670	26.670
1989	73.772	86.416	12.644
1990	89.325	94.340	5.015
1991	91.391	94.394	3.003
1992	112.570	92.996	-19.574
1993 (1)	104.027	100.745	-3.282

(1) Datos provisionales

2. Plan de Empleo Rural

En estos diez años se ha invertido en el PER algo más de un billón de pesetas en los distintos proyectos, correspondiendo el mayor nivel de esfuerzo a las Administraciones Autonómicas con una cantidad algo superior al medio billón de pesetas.

Ello ha sido compatible con la creación de puestos de trabajo inmediatos aun cuando la mayoría de ellos fueran temporales. En el decenio de vigencia son casi 2 millones los contratos de trabajo que se han realizado al amparo de Programas del Plan de Empleo Rural. Y aunque es cierto que se han detectado algunos casos de fraude en la conexión entre subsidio REASS y PER, más importantes por su difusión que por su incidencia en el conjunto, resulta muy significativo que, en la actualidad, sólo el 25% de los beneficiarios del subsi-

dio lo son mediante jornadas realizadas en el PER.

La mayoría de los contratos, en torno al 90%, han sido realizados al amparo de los convenios firmados entre el INEM y las distintas Administraciones Públicas.

La distribución territorial de la contratación ha seguido, como regla general, una función de reparto de alrededor del 70% del total de la contratación afectada a la programación del PER en Andalucía, mientras en Extremadura se ha contratado al restante 30%.

Con independencia de su inclusión o no en el sistema de convenios, el empleo creado por el PER ha favorecido principalmente a los hombres. Entre 1984 y 1993 hay una media de 80% de hombres y un 20% de mujeres, en un proceso de continuo ascenso de la participación femenina. Por Comunidades Autónomas, esta distribución y la tendencia creciente de la contratación de las mujeres se han mantenido, en términos similares.

INVERSIONES AFECTADAS AL PLAN DE EMPLEO RURAL 1984-1994

(En millones)

	Administración Estado	Convenios INEM	Administración Autonómica	Comisiones Calificación (*)	TOTAL
1984	32.309,0	2.800,0	8.983,4	355,2	44.447,6
1985	18.575,5	13.000,0	11.866,8	3.338,0	46.780,3
1986	16.768,6	14.040,0	28.330,9	8.837,0	67.976,5
1987	15.365,8	15.991,0	37.627,4	6.841,2	75.825,4
1988	18.984,7	16.103,9	46.040,6	9.830,9	90.960,1
1989	35.274,7	17.689,1	51.396,9	4.033,6	108.394,3
1990	34.833,2	15.284,0	56.525,8		106.643,0
1991	49.776,6	15.822,0	62.100,8		127.699,4
1992	31.828,3	16.613,0	65.678,4		114.119,7
1993 (1)	33.995,8	18.613,0	67.532,9		120.141,7
1994	49.218,0	15.096,0	73.133,0		137.447,0
TOTAL	336.930,2	161.052,0	509.216,9	33.235,9	1.040.435,0

FUENTE: INEM, Ministerio de Trabajo

(*) Son inversiones afectadas al PER a realizar por las Administraciones Públicas (art. 1.6 del R.D. Regulador del PER) y cuyo presupuesto no viene en el RD.

(1) Las cantidades asignadas en el R.D. del PER fueron: 24.695,8 en Administración del Estado y 16.613,0 en Convenios INEM. Las diferencias que aparecen en el cuadro se deben a una ampliación posterior de las cantidades afectadas.

**INVERSIONES AFECTADAS AL PLAN DE EMPLEO RURAL
ANDALUCIA**

(En millones)

AÑOS	Administración Estado	Convenios INEM CA Andalucía	Proyectos Administración CA Andalucía	Comisiones Calificación
1984	26.521,3	2.200,0	6.161,6	—
1985	14.042,1	(1)13.000,0	9.298,3	(2)3.338,0
1986	11.676,1	(1)14.040,0	23.125,5	(2)8.837,0
1987	11.920,8	11.954,3	27.857,0	(2)6.841,2
1988	15.652,9	11.527,4	31.470,0	(2)9.830,9
1989	27.711,3	11.873,2	38.140,0	(2)4.033,6
1990	25.901,0	12.074,0	42.442,0	(3)
1991	30.649,7	12.499,0	47.340,0	(3)
1992	17.173,8	13.124,3	50.180,4	(3)
1993	19.977,1	14.704,3	51.882,9	
1994	36.198,6	11.925,8	57.374,0	

(1) La cantidad expresada se refiere a las dos Comunidades Autónomas (Andalucía y Extremadura).

En el RD 186/85 y el RD 112/86, de Empleo Rural para 1985 y 1986, respectivamente, no se especifica afectada para cada Comunidad.

(2) La cantidad consignada se refiere a ambas Comunidades.

(3) No se dispone de datos.

**INVERSIONES AFECTADAS AL PLAN DE EMPLEO RURAL
EXTREMADURA**

(En millones)

AÑOS	Administración Estado	Convenios INEM CA Extremadura	Proyectos Administración CA Extremadura	Comisiones Calificación
1984	5.787,7	600,0	2.821,8	355,2
1985	4.533,5	(1)13.000,0	2.568,5	(2)
1986	5.092,5	(1)14.040,0	5.205,4	(2)
1987	3.445,0	4.036,7	9.770,4	(2)
1988	3.331,8	4.576,5	14.570,6	(2)
1989	7.563,4	5.815,9	13.256,9	(2)
1990	8.932,0	3.210,0	14.084,0	
1991	19.127,0	3.323,0	14.761,0	
1992	14.654,5	3.488,7	15.498,0	
1993	14.018,7	3.908,7	15.650,0	
1994	13.019,4	3.170,2	15.759,0	

(1) Cantidad conjunta para las dos Comunidades Autónomas (Andalucía y Extremadura).

(2) Información en el cuadro de Andalucía.

**EVOLUCION DE LOS CONTRATOS AFECTADOS POR PROGRAMAS DEL
PLAN DE EMPLEO RURAL**

	ANDALUCIA			EXTREMADURA			TOTAL		
	CONVENIOS INEM	FUERA DE CONVENIO	TOTAL	CONVENIOS INEM	FUERA DE CONVENIO	TOTAL	CONVENIOS INEM	FUERA DE CONVENIO	TOTAL
1984	39.791	45.400	85.191	9.257	18.110	27.367	49.048	63.510	112.558
1985	137.709	59.230	196.939	48.030	9.568	57.598	185.739	68.798	254.537
1986	175.399	37.579	212.978	63.998	9.200	73.198	239.397	46.779	286.176
1987	165.857	35.699	201.556	71.272	9.400	80.672	237.129	45.099	282.228
1988	151.819	8.094	159.913	72.291	1.096	73.387	224.110	9.190	233.300
1989	145.287	6.267	151.554	64.696	375	65.071	209.983	6.642	216.625
1990	113.598	8.992	122.590	50.715	683	51.398	164.313	9.675	173.988
1991	94.187	18.890	113.077	44.868	2.998	47.866	139.055	21.888	160.943
1992	77.633	16.724	94.357	39.160	4.777	43.937	116.793	21.501	138.294
1993	99.721	12.109	111.830	47.339	3.237	50.576	147.060	15.346	162.406
TOTAL 84-93	1.201.001	248.984	1.449.985	511.626	59.444	571.070	1.712.627	308.428	2.021.055

La distribución por sexo y sectores económicos seguida por los contratos afectados al PER, sigue una tendencia, que podría resumirse en una ininterrumpida incorporación de mujeres al mercado de trabajo, tanto andaluz como extremeño, al tiempo que se produce una terciarización de los contratos debidos a Convenios.

3. Programa de Formación Profesional Ocupacional

El conjunto de alumnos que, en el período 1985-1992, han realizado cursos de formación profesional ocupacional del Plan FIP en las Comunidades de Andalucía y Extremadura es superior a 400.000. Y de ellos, más de 130.000 lo han hecho en el programa específico de formación profesional rural.

Los colectivos más beneficiados han sido los jóvenes menores de 25 años (con un 60% del total en Andalucía y un 63% en Extremadura) y las mujeres (con una media del 55% en Andalucía y del 63% en Extremadura).

El gasto aproximado en los programas de formación profesional ocupacional en estas dos Comunidades Autónomas ha sido, en los últimos 3 años, de 38.000 millones de pesetas.

5. CONTROL E INSPECCION

Las acciones de control del fraude en el sistema de eventuales agrarios en Andalucía y Extremadura, se realizan mediante actuaciones directas a cargo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y mediante el control indirecto que realiza el INEM, como órgano gestor del sistema.

Acciones de control directo

En los 7 años comprendidos entre 1987 y 1993, la Inspección de Trabajo llevó a cabo 144.029 controles a empresas y 367.603 acciones de control a trabajadores.

Como consecuencia de ellas, se practicaron 17.258 actas de infracción a empresas, por un importe de 1.600 millones de pesetas. Los trabajadores sancionados, por incompatibilidad en la percepción de las prestaciones, fueron 46.945, con la subsiguiente extinción de la percepción del subsidio.

Como dato relevante, hay que señalar que las infracciones detectadas a empresas han descendido de forma paulatina y significativa desde 1987, pasando de 5.181 en ese año a 608 en 1993.

En el caso de los trabajadores, si bien tuvieron una evolución ascendente hasta 1990, año en que se detectó el mayor número de infracciones con casi 12.163, éstas han sufrido un descenso muy importante a partir

de ese momento, pasando de la cifra mencionada a 2.827 en 1993.

Acciones de control indirecto

En los sistemas de control indirecto utilizados se ha producido una progresiva mejora, profundización, simplificación y coordinación en las correspondientes acciones de control del fraude, a través de los Planes Integrados Inspección-INEM, y un predominio de su automatización.

En la actualidad estos sistemas de control se articulan en torno a dos planes: el Plan de Control de las jornadas reales declaradas y cotizadas por los trabajadores eventuales agrícolas y el Plan de Control de los requisitos e incompatibilidades durante la percepción del subsidio.

Las características de los principales sistemas de control son las siguientes:

- Constitución de la base de datos del subsidio, con información de cotización por jornadas reales y de actividades declaradas. Explotación de la información mediante cruces cotizaciones-declaraciones.

De esta forma se controlan aspectos tales como la condición de eventual agrícola, la simultaneidad de percepción de subsidio y trabajo agrícola, la compraventa de cotizaciones y la connivencia entre empresarios y trabajadores para obtener el subsidio.

- Cruce de la base de datos del subsidio con otras bases de datos del INEM, como la de perceptores de prestaciones, subsidios o ayudas incompatibles.

Con ello se controla la simultaneidad de percepción del subsidio con prestaciones y subsidio por desempleo de carácter general o con becas del Plan FIP.

- Cruce de base de datos del subsidio con información de vida laboral de la Seguridad Social, a fin de controlar la simultaneidad de percepción del subsidio con trabajos no agrícolas.

- Cruce de base de datos del subsidio con base de datos de ILT, a fin de detectar la percepción simultánea del subsidio con la prestación de ILT.

- Cruce de base de datos del subsidio con fichero técnico de pensionistas de la Seguridad Social.

- Cruce de ficheros de subsidiados y sus cónyuges con registros de licencia fiscal o titularidad de explotaciones con base imponible igual o superior a 25.000 pesetas, a fin de controlar la simultaneidad de la percepción del subsidio con rentas superiores al Salario Mínimo Interprofesional.

Desde el punto de vista cuantitativo cabe decir que a partir de 1988, fecha de entrada en vigor de los planes de control anteriormente señalados, el volumen de controles ha alcanzado un nivel medio situado en el entorno de los 90.000 anuales. La tasa de irregularidades, que en 1990 alcanzó el 14%, ha descendido significati-

vamente durante el período 1991-1993 hasta registrar el 7,6% en el último año. A este respecto, merece la pena reseñar que los procesos de autocontrol del sistema producidos como consecuencia de la aplicación de la reforma del subsidio a partir del Real Decreto 1387/1990 están reduciendo el porcentaje de irregularidades detectadas.

En el año 1993 se realizaron en este ámbito 89.261 controles (casi 5.000 más que en 1992), detectándose 6.810 irregularidades (1.313 más que el año anterior), lo que supuso la baja en el sistema de prestación de 2.322 beneficiarios del mismo.

Para 1994 están previstas 129.000 actuaciones por parte del INEM en el marco de los Planes mencionados.

Desde el punto de vista cualitativo, los planes integrados han supuesto un indudable avance sobre la actuación de control realizada a partir de 1988. A este respecto deben resaltarse los siguientes aspectos:

— Inicio de un nuevo mecanismo diferenciado de control, ya mencionado, consistente en la constitución de ficheros de empleadores y trabajadores a partir de sus informaciones respectivas —sobre cotización por jornadas reales y declaraciones de actividad— y el cruce de sus respectivos datos.

— Inflexión en el ocultamiento de jornadas junto a un mejor cumplimiento de las obligaciones de cotización al REASS.

— Incremento de la coordinación de actuaciones con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

— Sistematización de los controles en todo el ámbito geográfico de aplicación del subsidio, mejorando la selección de los colectivos a controlar, orientando las actuaciones hacia aquellos colectivos donde de forma objetiva se detecta mayor incidencia del fraude (áreas locales concretas, jóvenes, mujeres, nuevas altas en el REASS, etc.) y normalizando los cruces informáticos con otras bases de datos.

— Creación de efectos disuasorios del fraude como consecuencia del conocimiento de la existencia de mayores controles y de la ordenación de los procedimientos sancionadores.

6. EVALUACION DEL SISTEMA

Durante el período de vigencia del sistema integrado de protección de los trabajadores eventuales agrarios en Andalucía y Extremadura, se han desarrollado una serie de actuaciones que tienen una concreción positiva y que pueden resumirse del siguiente modo:

— Se ha producido una reanimación del ciclo económico en virtud de la aportación económica realizada durante el período, con un componente de elevada equidad social al incidir dicha aportación directamente en los trabajadores.

— Se ha conseguido fijar la población al territorio en las Comunidades de Andalucía y Extremadura, registrándose por primera vez en 1986 el crecimiento positivo de aquélla.

— Se han mejorado las infraestructuras y calidad de vida de la población en virtud de las obras y servicios llevados a cabo, en las áreas de:

* Infraestructuras básicas (polígonos industriales, viveros de empresa, etc.).

* Centros sociales y educativos (comedores, guarderías, polideportivos, etc.)

* Puesta en actividad de terrenos baldíos.

* Actuaciones de mejora en el medio ambiente.

* Apoyo a la economía social.

— El subsidio agrario ha supuesto un elemento de protección adicional que ha permitido llevar las tasas de cobertura de protección por desempleo de Andalucía y Extremadura, aproximándolas a la media nacional.

Sin embargo, el sistema de protección integrada puede y debe, sin duda, ser mejorado y además completado con planes específicos de creación de empleo estable. Estos planes han de tener un componente estructural estratégico mucho mayor, han de ser elaborados principalmente por las autoridades y órganos representativos de las Comunidades Autónomas, y han de movilizar, de acuerdo con los nuevos planteamientos sobre el mundo rural auspiciados por las instituciones de la Unión Europea, en el medio y largo plazo recursos e iniciativas que, en muchos casos, habrán de proceder del sector privado.

Pero para que ello pueda lograrse es preciso, en primer término, identificar los problemas que, sin duda, se manifiestan en este sistema de protección.

La problemática del sistema, en sus tres frentes de actuación, PER, Subsidio Agrario y Formación Ocupacional, reviste características ligeramente diferentes según el ámbito geográfico analizado. No obstante, como puntos más generales, comunes a las dos Comunidades Autónomas y a las provincias de aplicación, cabe citar los siguientes:

1. En relación con el subsidio agrario

— La esencia del sistema de protección vigente, se ve alterada por la inexistencia de un censo de trabajadores eventuales agrarios, con lo que el carácter subsidiario del desempleo agrario ha ido difuminándose con el tiempo, con la incorporación progresiva de colectivos no directamente vinculados a la actividad agraria. Incorporación que está posibilitada por la relativa ambigüedad de la normativa que regula el acceso y per-

manencia en el Régimen Especial Agrario, y la ausencia de instrucciones precisas para la afiliación y baja en este régimen, lo que permite la inclusión de personas cuyo medio fundamental de vida no es el trabajo agrario.

Complementariamente, esta poca claridad normativa y falta de instrucciones, está posibilitando la aplicación de criterios heterogéneos para la entrada en el sistema y como consecuencia agravios comparativos entre los colectivos de las diferentes provincias.

— Junto con el desconocimiento del censo de los verdaderos trabajadores eventuales agrarios, tampoco se conoce con exactitud un censo de explotaciones agrarias, ni la realidad de las necesidades cualitativas de mano de obra, por comarcas y épocas del año, que precisa la producción agraria. Ello facilita el falseamiento de jornadas reales para acceder al subsidio, imposibilita la cuantificación de los excedentes de mano de obra, y dificulta la programación sistematizada de acciones de empleo rural, formación ocupacional y control del subsidio.

— Las relaciones laborales agrarias y el funcionamiento del mercado de trabajo en el medio rural, no disponen de un marco normativo-procedimental adecuado que permita clarificar y controlar la actividad desarrollada, en orden a la obtención, al mantenimiento del derecho al control de relaciones laborales irregulares. Estas insuficiencias del marco normativo-procedimental de los trabajos agrarios posibilita, con importantes dificultades de detección, la prestación de jornadas entre subsidiados, el cómputo de jornadas reales realizadas entre parientes por consanguinidad hasta el segundo grado, y el falseamiento y compra-venta de jornadas, para acceder al derecho. Ello aconseja reforzar los mecanismos de intervención del INEM en la gestión de la oferta y demanda de empleo y la contratación.

— La normativa reguladora del subsidio, en su configuración actual, obliga a unos procesos administrativos de especial complejidad, y a la disposición de unos medios adecuados inexistentes, tanto humanos como informáticos, lo que redundará en la prestación del servicio en unas condiciones no óptimas y mediatiza la actividad de control, no consiguiéndose unos resultados todo lo amplios y positivos, que el especial sistema de protección recomendaban.

— A la dispersión, relativa fiabilidad y dificultad de acceso a la información, precisa para comprobar los requisitos de obtención y permanencia en el subsidio, se añaden la insuficiente coordinación entre los Organismos con información relacionada con las posibles incompatibilidades, así como las dificultades, ocasionalmente planteadas, en relación con la confidencialidad de la información. Por último, en algunos ámbitos, se produce una falta de voluntad de colaboración y apoyo de diferentes entes implicados, directa o indirecta-

mente, en la configuración, funcionamiento y erradicación del fraude del sistema, llegando en ocasiones a que desde estos ámbitos no se evite el acceso irregular al mismo y no se colabore activamente en la denuncia del fraude.

— Finalmente, la mentalidad del colectivo afectado, que progresivamente ha devenido en considerar que el subsidio es un derecho explotable al máximo, llegando a estimar que algunas de las prácticas seguidas para tener derecho al mismo (falseamiento de jornadas, ocultamiento de rentas, cambio de domicilio, etc.), son admisibles, no existiendo conciencia de comisión de fraude.

2. En relación con el PER

— No se obtiene el máximo aprovechamiento posible de los fondos disponibles en la consecución de cambios estructurales en el medio rural, que generen empleo estable, primando en parte, aún hoy día, las obras de acondicionamiento urbano, especialmente en zonas deprimidas, en detrimento de otros proyectos orientados hacia infraestructuras ligadas más directamente al empleo.

— No se ha potenciado convenientemente un enfoque integral de inversiones del PER, Convenios INEM-Corporaciones Locales, con otros recursos, bien del propio PER, correspondientes a proyectos de otras Administraciones Públicas, o de los propios municipios. Tampoco se ha promovido la conexión con el desarrollo local y la promoción de empresas públicas mancomunadas de ámbito comarcal, a proyectos dirigidos a un efectivo desarrollo económico, ni con la necesaria participación e integración con otros programas, como Escuelas Taller, Casas de Oficios, Iniciativas Locales de Empleo, etc., de manera que todos los programas se potencien entre sí y mejore la eficacia de los proyectos.

Por otra parte, en este ámbito se manifiestan dificultades en las posibilidades de control, sobre los proyectos PER gestionados por la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, desde las Comisiones Provinciales de Inversiones, lo que mediatiza las sinergias de actuaciones conjuntas INEM-Corporaciones Locales y el resto del PER.

— En los proyectos desarrollados con mayores expectativas para la creación de empleos inducidos, se patentiza una cierta inexistencia de una infraestructura y de mecanismos de gestión empresarial, que aprovechen la mejora de las condiciones proporcionadas por los proyectos.

— La selección de los trabajadores se efectúa con unos criterios no totalmente homogéneos y básicamente orientados a complementar salarialmente las rentas obtenidas a través del subsidio y ayudar a la consecución de las jornadas precisas para acceder al mismo,

especialmente en las zonas con más dificultades para el cumplimiento de las condiciones de acceso, lo que ha podido coadyuvar a aumentar en alguna medida, en cualquier caso decreciente, el censo de trabajadores agrarios. Ello ha limitado al mismo tiempo las posibilidades de cualificación profesional de los trabajadores, por la reducida duración de su participación en los trabajos.

3. En relación con el FOR

Independientemente de que las competencias, en materia de gestión de la Formación Ocupacional, se hayan transferido a la Comunidad Autónoma de Andalucía, lo que obliga a una mejor coordinación en la programación y ejecución de las acciones necesarias y mediatiza un análisis de la problemática existente, como aspectos más significativos cabe destacar los siguientes:

— Es, todavía, escasa la vinculación de la programación de la Formación Ocupacional a la consecución de un empleo, bien en el sector agrario o en otros sectores productivos, lo que desincentiva la participación en la misma, ante la situación de no poder alcanzar las jornadas necesarias, durante el proceso formativo, para acceder al subsidio ni tampoco conseguir un empleo más o menos estable.

— La coordinación entre las distintas Administraciones que imparten formación en el medio rural, debe ser mejorada. La situación actual, en el caso de la formación educativa en general, ha permitido mejorar de forma satisfactoria el nivel cultural y educativo del trabajador rural, no sólo su formación laboral. Por otra parte, se producen solapamientos, con saturación de formación por la impartición de similares especialidades, en la misma zona o en otras contiguas, y por el contrario en otras zonas se manifiestan carencias. Todo ello obliga a potenciar la coordinación y racionalización de la programación de acciones formativas, para obtener una mayor rentabilidad.

7. CONCLUSIONES

1. Valoración global del sistema

1.1. La situación de desempleo estacional y la especial precariedad que padecen los trabajadores eventuales agrarios de Andalucía y Extremadura hace necesaria la existencia de un sistema de protección específico.

1.2. El sistema integrado de protección vigente ha tenido efectos sociales y económicos en el ámbito ru-

ral de Andalucía y Extremadura que merecen una valoración global positiva.

1.3. Las mejoras y cambios significativos introducidos en la gestión y control del sistema a lo largo de la vigencia del mismo no permiten hablar de la existencia de fraude generalizado. La Ponencia, no obstante, ha constatado la existencia de algunos fraudes que, al ser objeto de actuaciones judiciales o administrativas, para su aclaración no aconsejan ni reclaman la continuación de los trabajos de la Ponencia en este sentido. Sin embargo aún subsisten determinadas deficiencias que aconsejan la introducción de nuevas mejoras y modificaciones adoptando las medidas descritas en los apartados siguientes.

2. Conocimiento del mercado de trabajo

La definición de un procedimiento de acceso al sistema de protección que ajuste los requisitos exigidos con carácter general a cada realidad comarcal, exige un adecuado conocimiento del mercado de trabajo.

Para ello se recomienda:

2.1. La elaboración de un Censo de los trabajadores eventuales agrarios de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura que permita la cuantificación y cualificación del colectivo, así como la determinación de que el trabajo eventual agrario es su actividad habitual y su medio de vida.

2.2. La cuantificación, cualificación y localización geográfica y temporal de los requerimientos o demandas de trabajadores eventuales agrarios y de la oferta efectiva de población, eventual agrario y, por tanto, de los excedentes existentes en la actualidad en dicha población.

3. Definición de la inclusión de los trabajadores eventuales en el censo del REASS

Se recomienda el establecimiento de criterios claros y homogéneos, así como de mecanismos de control, sobre la inscripción, la permanencia y la baja en el censo del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social de los trabajadores eventuales, de forma que queden acreditados los requisitos de habitualidad y medio fundamental de vida que condicionan la inclusión y la permanencia de los trabajadores en dicho Régimen.

4. Mejora del conocimiento de los días trabajados

Actualmente se presenta declaración mensual ante la Oficina de Empleo de los días trabajados en el mes anterior del día 8 de cada mes, lo que produce ciertas disfunciones en los controles directos.

La comunicación del trabajo por cuenta propia o ajena que suponga una inclusión en cualquiera de los regímenes del Sistema de Seguridad Social se recomienda sea previa al inicio del trabajo efectivo, especialmente cuando el trabajador agrícola tiene posibilidad real de empleo efectivo durante aquellos períodos en los que esté acreditada la existencia de trabajo en las áreas geográficas en las que residan beneficiarios del subsidio por desempleo. Con esta fórmula se evitaría la situación en la que, aun existiendo trabajo, el trabajador lo abandona por haber causado derecho al subsidio, o continúa trabajando sin declarar las jornadas ni cotizar por ellas.

5. Perfeccionamiento de los Consejos Comarcales como órganos de participación institucional

Se recomienda asimismo la potenciación de los Consejos Comarcales del Instituto Nacional de Empleo, de forma que a sus funciones actuales, de propuesta, seguimiento y colaboración, se añadan funciones de gestión y control en materia de empleo, formación ocupacional rural, subsidio por desempleo y colaboración en la elaboración y control de los censos que afecten al colectivo de los eventuales agrarios.

6. Reordenación de los Proyectos del PER

En orden a la reordenación de los proyectos del PER se recomienda:

6.1. La traslación progresiva de las inversiones del Plan de Empleo Rural, en especial las de los convenios INEM/Corporaciones Locales afectadas a éste, orientadas prioritariamente en la actualidad hacia proyectos de infraestructuras básicas, hacia otros proyectos que, con la confluencia de otros recursos públicos, garanticen, más que la cobertura de trabajo temporal, la creación de empleo estable en los ámbitos de actividad óptimos para permitir un mayor desarrollo integral en el medio rural.

6.2. La potenciación de los recursos que permitan un análisis más técnico y riguroso de los proyectos del Plan de Empleo Rural y una mejor valoración sobre su mayor grado de adecuación de los objetivos de empleo estable y cualificación de los trabajadores afectados; y definición de criterios para la aprobación de los citados Proyectos en condiciones de homogeneidad por los distintos ámbitos.

7. Intensificación de la mejora de la gestión administrativa y del control del subsidio por desempleo de los trabajadores eventuales del REASS

Para asegurar la intensificación de la mejora de la gestión administrativa y del control del subsidio por

desempleo de los trabajadores eventuales del REASS se recomienda:

7.1. La simplificación de la gestión administrativa del subsidio por desempleo en favor de los trabajadores eventuales del REASS mediante la automatización de las declaraciones mensuales de las rentas percibidas y los trabajos realizados en el mes anterior, y aumento del número de los pagos del subsidio por ingreso en cuenta.

7.2. La potenciación de la exigencia de acreditación de habitualidad en el trabajo agrícola y constitución del medio fundamental de vida como requisitos previos a la inscripción en el censo del REASS.

7.3. El mayor control de la disponibilidad para el trabajo de los perceptores del subsidio, a través de la comunicación de ofertas de empleo y de la oferta de acciones de formación, con investigación, y, en su caso, sanción, en los supuestos de rechazo de ambos tipos de ofertas.

7.4. La potenciación y priorización selectiva de las actuaciones de inspección y control de los beneficiarios del subsidio dirigiéndolas hacia la detección de:

7.4.1. La manipulación y falseamiento, en todas sus características, de las jornadas necesarias para el acceso al subsidio.

7.4.2. La acreditación y documentación de las relaciones laboral agrarias, mediante la explotación de los datos de la cartilla agraria.

7.4.3. El control de la situación de rentas, responsabilidades familiares y convivencia de los solicitantes y beneficiarios.

7.5. La coordinación y colaboración de las Administraciones Públicas implicadas en el control e inspección del subsidio y, en especial, del Ministerio de Economía y Hacienda, del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de la Tesorería General de la Seguridad Social, estableciendo planes integrados, que se desarrollarán a través de las actividades siguientes:

7.5.1. La verificación de los requisitos de acceso y permanencia en el subsidio, este último a través de cruces con distintas bases de datos.

7.5.2. El control de presencia de los beneficiarios en las dependencias del INEM.

7.5.3. El cruce o contraste informático entre las jornadas declaradas por el trabajador y las cotizadas a la Seguridad Social.

7.5.4. Las actuaciones directas de los servicios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

8. Promoción de los servicios de utilidad social

Se propone asimismo el establecimiento de una nueva regulación que permita promover los trabajos o ser-

vicios de colaboración y utilidad social, incluyendo expresamente entre los desempleados que deben efectuarlos a los trabajadores eventuales agrarios perceptores del subsidio por desempleo, como fórmula de contraprestación a la sociedad, seleccionando para la realización de estos trabajos o servicios a los eventuales agrarios que de forma reiterada no declaran jornadas trabajadas, lo que les permitirá la adquisición de experiencias o capacitaciones que puedan favorecer su inserción profesional en otros ámbitos de actividad.

9. Perfeccionamiento y desarrollo de la Formación Ocupacional Rural

Se recomienda que mediante un Plan Específico, coordinado con los Gobiernos autonómicos de Andalucía y Extremadura, se perfeccione la Formación Ocupacional Rural, orientándola a la cualificación en labores agrarias y a la reconversión profesional o sectorial de los excedentes de población activa del medio rural, en especial de los más jóvenes, estableciendo la posible obtención de becas o ayudas en función de las características personales de los distintos colectivos.

ANEXOS

ANEXO I. Relación de reuniones de la Ponencia

ANEXO II. Relación de documentación aportada por los Servicios de la Cámara

- Documentación española.
- Legislación estatal vigente.—Precedentes y normas derogadas.
- Documentación extranjera.
- Artículos de revista.

ANEXO III. Relación de la documentación aportada por la Administración

I. MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE:

- Obras afectadas al Plan de Empleo Rural en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Situación Administrativa de las obras y nivel de contratación a 31-12-93.
- Plan de Empleo Rural en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Situación a 31 de diciembre de 1993. Cierre ejercicio.

II. MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION:

- Programa de inversiones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación al Plan de Empleo Rural.

III. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL:

— Presupuesto Ejecutado en 1992 en cursos del Plan FIP.

— Alumnos formados según sexo y edad por Comunidades Autónomas y Provincias (años 1986 a 1992).

* PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN Y CONTROL INDIRECTO:

A) Circulares de gestión:

— Circular 19/90 de la Dirección General del INEM, de 23-11-90, sobre criterios de aplicación del RD 1987/1990, de 8 de noviembre, por el que se regula el subsidio por desempleo en favor de los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario.

— Circular 20/90, instrucciones de la Subdirección General de Prestaciones de 23-11-90, por las que se establece el procedimiento para la gestión del subsidio de desempleo en favor de los trabajadores eventuales en el REASS.

— Circular 21/90, de la Dirección General del INEM de 3-12-90, Instrucciones complementarias a la Circular 23-11-90, en materia de acceso y permanencia con carácter indefinido en el subsidio por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios por cuenta ajena mayores de 52 años, según lo previsto en el RD 1387/1990.

— Circular de la Dirección General del INEM de 5-2-91, Instrucción complementaria de las contenidas en la Circular de la Dirección General del INEM, de 23-11-90, sobre criterios de aplicación del RD 1387/1990.

— Circular de la Dirección General del INEM de 4-3-91, por la que se dictan Instrucciones para la aplicación del artículo 3 «carencia de rentas», del RD 1387/1990, de 8 de noviembre (BOE 14-11-1990), por el que se regula el subsidio por desempleo en favor de los trabajadores eventuales incluidos en el REASS.

— Instrucciones de la Subdirección General de Prestaciones de 21-3-91, modificando las de 23-11-90, por las que se establece el procedimiento para la gestión del subsidio de desempleo en favor de los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

— Circular de la Dirección General del INEM, de 1-8-91, sobre procedimiento de recogida y tratamiento de los justificantes de jornadas trabajadas en el mes y la diligencia de la cartilla agraria.

— Circular 17/92, de la Dirección General del INEM, de 26-6-92, para concretar el concepto de rentas durante la percepción del subsidio, establecido en el artículo 3 del RD 1387/90, de 8 de noviembre, por el que se regula el subsidio de desempleo en favor de los trabajadores eventuales del REASS.

— Circular 10/93, de la Dirección General del INEM, de 2-6-93, de la aplicación de la Disposición Adicional Segunda del RD Ley 8/1993, de 21 de mayo, el subsidio por desempleo en favor de los trabajadores eventuales del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

B) Circulares de control:

— Circular 15/88, sobre control mensual de las jornadas reales declaradas y cotizadas por los trabajadores eventuales agrícolas beneficiarios del subsidio de desempleo regulado por el RD 2298/84.

— Circular 16/88, sobre control indirecto del subsidio por desempleo en favor de los trabajadores eventuales del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

— Circulares Anuales sobre fijación de objetivos de control indirecto. Planes especiales y Actuaciones integradas de control con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (1984-1994).

C) Circulares sobre procedimiento sancionador:

— Circular 9/90 de la Dirección General del INEM de 3-5-1990 (parcialmente modificada por la de 3-1-1994).

— Circular de la Dirección General del INEM de 3-1-94 de aplicación de la Ley 22/1993 en materia de infracciones y sanciones de la protección por desempleo.

* Otra documentación sobre el subsidio de eventuales REASS de carácter general:

— Acuerdo Gobierno Sindicatos para la reforma del subsidio por desempleo 1990.

— Números Monográficos de Coyuntura Laboral (n.º 30, diciembre 88; n.º 32, noviembre 90) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

* INFORMACION ESTADISTICA:

A) General:

— A los datos estadísticos, que a modo de resumen se presenten en el informe, deben añadirse las series correspondientes a los siguientes aspectos, entre otros:

- Evolución de los gastos.
- Altas:
 - + Altas por meses y causas de derecho.
 - + Altas acumuladas en el año por causa de derecho.
 - + Altas por meses según datos de la unidad familiar.
 - + Altas por meses por tramo de edad y sexo (hombres).

+ Altas por meses por tramo de edad y sexo (mujeres).

+ Altas por meses por tramo de edad (hombres y mujeres).

+ Altas por meses según n.º de días de derecho.

— Bajas por meses y causas.

— Jornadas:

+ Justificadas en altas por meses.

+ Justificadas en altas de forma acumulada en el año.

— Jornadas declaradas como trabajadas en el mes por los beneficiarios.

— Beneficiarios en el mes por tramos de días trabajados según declaración mensual.

— Días declarados como trabajados en el mes según Regímenes.

Evolución de beneficiarios:

+ Por tramos de edad y sexo (hombres).

+ Por tramos de edad y sexo (mujeres).

+ Por tramos de edad y sexo (totales).

— Evolución de beneficiarios por provincia, oficina del INEM, sexo y grupos de edad (1982-1993).

— Evolución de beneficiarios por meses, según causa del derecho.

— Evolución de perceptores en nómina de subsidio por provincias y localidades (años 1980-1993).

— Evolución de perceptores en nómina de subsidio por provincias (años 1984-1993).

— Jornadas declaradas por provincia y localidad (años 1991-1993).

— Evolución de beneficiarios por provincia y localidad (años 1992-1993).

— Expedientes recibidos (años 1985-1993).

— Expedientes aprobados y denegados (años 1985-1993).

— Expedientes pendientes (años 1985-1993).

B) De actuaciones de control indirecto y de gestión:

— Resultado del control indirecto (1984-1993).

* Ambito de gestión de Andalucía y Extremadura:

— Informe sobre las Comisiones Provinciales de Planificación y Coordinación de Inversiones y las Regionales de Calificación, Coordinación y Seguimiento, con detalle de composición y funciones.

* Magnitudes de gestión 1984-1993, con desglose de:

— Presupuesto total (inversiones públicas + convenios).

— Número total de contratos, por realización (ejecución) de las inversiones públicas, y por la suscripción de Convenios de Colaboración.

— Número de obras realizadas al amparo de los Convenios de Colaboración INEM-Corporaciones Locales.

— Número de Municipios afectados en la ejecución de Convenios de Colaboración INEM-Corporaciones Locales.

— Magnitudes similares del Subsidio del Régimen General y su evolución.

— Información General 1984-1993 de **ACTIVOS, OCUPADOS Y PARADOS AGRARIOS** de Andalucía y Extremadura y a nivel nacional.

— Listado por programas de las obras realizadas con fondos de los convenios INEM/Corporaciones Locales, en los últimos diez años.

— Listado de las Corporaciones Locales que adeudan cotizaciones de seguridad social por contratos de trabajo realizados con cargo a convenios con el INEM.

— Informes elaborados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en los últimos diez años en relación a:

+ Evaluación de las Comisiones de seguimiento de los planes de empleo rural.

+ Evaluación del fraude detectado por Inspecciones del Ministerio o de la Seguridad Social.

+ Evaluación de los empleados y desempleados agrarios en relación a los datos de la EPA.

+ Evaluación de los planes de formación profesional ocupacional en el medio rural.

— Listado de los Ayuntamientos que han suscrito convenios con el INEM, con expresión de las cuantías percibidas y obras realizadas, en los últimos diez años.

— Datos en relación con las actas levantadas por la Inspección de Trabajo en relación a empleos fraudulentos de perceptores de subsidios agrarios y a percepciones fraudulentas de éstos, en los últimos diez años.

— Partidas de los Presupuestos Generales de 1993 y 1994 relativas al PER y al subsidio agrario.

— Convenios INEM-Corporaciones Locales 1993 y 1994.

— Partidas destinadas al PER en la Comunidad de Andalucía en los Presupuestos Generales de 1993 y 1994.

— Partidas destinadas al PER en la Comunidad de Extremadura en los presupuestos generales de 1993 y 1994.

ANEXO IV. Relación de comparencias

— Secretario General de Empleo
D. Marcos Peña Pinto.

— Director General del INEM
D. Alberto Elordi Dentici.

— Director General de Política Ambiental
D. Domingo Jiménez Beltrán.

— Directora General de Inspección de Trabajo y Seguridad Social
D.^a Encarnación Cazorla Aparicio.

— Director General de Planificación Territorial
D. José María Pérez Blanco.

— Delegada del Gobierno de Andalucía
D.^a Amparo Rubiales.

— Delegada del Gobierno en Extremadura
D.^a Alicia Eizaguerre.

— Consejero de Agricultura de la Comunidad Autónoma de Extremadura
D. Francisco Amarillo.

— Inspectores Jefes de Trabajo de las siguientes provincias:

Almería, Sr. Solís.

Granada, Sr. Ruiz.

Huelva, Sr. Merino.

Jaén, Sr. Cuevas.

Badajoz, Sr. Villar Rodríguez.

— Secretario General de la Federación del Campo de CC OO de Andalucía
D. Miguel Ruiz Caballero.

— Secretario regional de CC OO de Extremadura
D. Valentín García.

— Secretario General del SOC Andalucía
D. Diego Cañamero.

— Alcaldes de:

Arcos de la Frontera (Cádiz)

Gádor (Almería)

— Alcaldes de:

Bollullos del Condado (Huelva)

Lebrija (Sevilla)

Baena (Jaén)

Zarza de Alange (Badajoz)

— Presidentes de UNICAJA, de la Federación de Cajas de Ahorros de Andalucía y de la Caja de Ahorros de Extremadura.

— Don José Juan Romero (Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales) y don Eduardo Ramos Real (Profesor de la Escuela Superior de In-

genieros Agrónomos y de Montes). Universidad de Córdoba.

- Presidente de ASAJA en Andalucía.
- Secretario General de UPA en Andalucía.
- Secretario General de Estructuras Agrarias, D. José Carles Genovés.
- Secretario General de UAGA de Andalucía, D. Miguel Gómez.
- Secretario General de ASAJA de Extremadura, D. Nicolás Sánchez Barbero.
- Secretario General de UPA de Extremadura, D. Lorenzo Ramos.
- Presidente de JOVENES AGRICULTORES de Extremadura, D. Oscar Baselga.
- Secretario General de COAG-UCE de Extremadura, D. Emilio Guerrero.
- Alcalde de Antequera, D. Paulino Plata.
- Secretario General de Trabajadores de la Tierra de UGT.
- Consejero de Trabajo de la Junta de Andalucía, D. Francisco Oliva.
- Consejero de Agricultura de la Junta de Andalucía, D. Luis Planas Puchades.
- Ministro de Trabajo y Seguridad Social, D. José Antonio Griñán Martínez.

ANEXO V. Relación de documentación aportada por los Señores comparecientes

ANEXO VI. Datos estadísticos generales

- Subsidio REASS. Evolución de los gastos.
- Altas iniciales según causa de derecho (Años 1985-1993).
- Altas según datos de la unidad familiar (Años 1992, 1993).
- Altas por grupos de edad y sexo (Años 1992, 1993).
- Altas según número de días de derecho (Año 1993).
- Bajas por agotamiento (Años 1986-1993).
- Jornadas justificadas y declaradas.
- Beneficiarios por tramos de días trabajados según declaración mensual (Años 1984-1993).
- Evolución de beneficiarios (Años 1984-1993).
- Evolución de perceptores en nómina del subsidio por provincias (Años 1984-1993).
- Informe general. Período 1984-1992.
- PER - Magnitudes de gestión 1989-1993.
- Evaluación de los empleados agrarios en relación a los datos de la EPA.
- Evaluación de los planes de formación profesional en el medio rural.
- Anexos.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, por el presente escrito, mantiene para su debate en Pleno, los siguientes puntos de la enmienda presentada al Informe elaborado por la Ponencia Especial para estudiar la reforma del actual sistema del Plan de Empleo Rural (PER) y el Subsidio Agrario:

En lo que se refiere a «Evaluación del Sistema», los puntos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8, y del punto 9, el párrafo:

«La falta de rigor en estas estadísticas y datos podría subsanarse ya que en los últimos años existen datos fiables en poder del Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca, gracias a expedientes de solicitud de subvenciones para cultivos herbáceos, olivar y vid.»

De entre las «Conclusiones», las números 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 12; y de la número 10 el párrafo:

«Debe darse entrada a la iniciativa privada en las ofertas de proyectos, siempre que sean de interés general aunque de propiedad privada y de otra forma no pudieran realizarse; este tipo de proyectos serían subvencionados en las cotizaciones de la Seguridad Social y a los salarios de personal no cualificado. Los proyectos deben adaptarse al catálogo que se fije y atender a criterios de publicidad y libre concurrencia.»

Madrid, 10 de mayo de 1994.—El portavoz, **Rodrigo de Rato Figaredo**.

A la Mesa de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca.

PONENCIA ESPECIAL PARA EL ESTUDIO DE LA REFORMA DEL PER Y EL SUBSIDIO AGRARIO

El Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, adjunta como enmienda los textos que propone, en sustitución a los epígrafes de referencia en el borrador del Informe elaborado por la Ponencia Especial para estudiar la reforma del actual sistema del Plan de Empleo Rural (PER) y el Subsidio Agrario.

Madrid, 29 de abril de 1994.—El Portavoz, **Rodrigo de Rato Figaredo**.

EVALUACION DEL SISTEMA

1. El fracaso histórico de la industrialización en Andalucía y Extremadura, que convirtió ambas regiones

en abastecedoras de mano de obra y de capital para el desarrollo económico de otras áreas españolas y europeas, está en la raíz del atraso económico de las dos Comunidades y ha provocado la existencia de un paro estructural. Unido lo anterior al hecho de que el sector agrario no puede, ya, generar más empleo, se hace obligatorio mantener sistemas que de un lado tienen que dar cobertura social a las poblaciones desempleadas de estas zonas y de otro tienen que tender a la generación de empleo estable y a la cualificación profesional, principalmente de los más jóvenes.

2. La valoración conjunta de los tres elementos del sistema de protección de los trabajadores eventuales del campo, a saber, obras PER, formación profesional ocupacional y subsidio agrario del REAS, es negativa, porque ni ha resuelto el paro estructural, ni ha capacitado a los trabajadores para dirigirse a especialidades agrícolas o hacia otros sectores productivos, ni ha generado infraestructura productiva en las zonas agrarias.

El PER pretendía racionalizar la inversión pública en el mundo rural, contribuyendo a la reducción del desempleo y a la cualificación profesional de la mano de obra. En la práctica la relación del sistema con el subsidio del REAS, lo ha subordinado a la función de justificación de jornadas para completar los sesenta días de cotización.

3. Debe decirse que los núcleos rurales andaluces y extremeños han mejorado gracias a las obras acogidas al Convenio INEM/Corporaciones Locales, en cuanto a la calidad urbanística y de servicios; pero estas obras no han servido para resolver carencias de infraestructura (electrificación, caminos rurales, depuración de aguas residuales, etc.) y por otra parte las obras en sí han resultado costosas y con un ritmo de ejecución muy lento.

El sistema en su conjunto ha servido para mantener a la población en el mundo rural y para garantizar un mínimo vital a personas que no podrían haberse acogido a otros sistemas de protección o que no habrían podido encontrar otras fuentes de ingresos, finalizados ya los ciclos migratorios.

4. El sistema de protección ha generado fraude, de un lado un fraude «por necesidad», motivado por la exigencia de un mínimo de sesenta jornadas trabajadas, en zonas en las que ha sido muy difícil alcanzar este nivel; de otro un fraude penal, originado por la facilidad de acceso y el nulo control administrativo durante muchos años.

El control ejercido sobre determinados Ayuntamientos por la Inspección de Trabajo, en situaciones de abuso manifiesto, ha permitido enjuiciar conductas en las que alejándose los regidores públicos de una labor humanitaria han obtenido un lucro personal a costa precisamente de los ciudadanos más humildes.

Aunque objetivamente el nivel de fraude de este Sistema Especial de la Seguridad Social no está demos-

trado que sea superior al de los otros sistemas, lo cierto es que el desprestigio ha alcanzado cotas de no retorno y difícilmente la sociedad en general va a entender que se mantenga el sistema actual con retoques.

5. El sistema de protección tenía carácter asistencial porque era difícil que en todas las zonas y todas las personas pudieran participar en un sistema contributivo. Si los sistemas que precedieron al actual establecieron una graduación en las percepciones hasta alcanzar los 180 días trabajados, el actual se inclinó por el carácter regresivo del subsidio, en forma que a más jornadas trabajadas se reducía el nivel de la prestación y se alejaba al perceptor de trabajar en obras PER.

La realidad ha demostrado que ha predominado lo asistencial y que el trabajador no ha tenido ningún incentivo para trabajar más y en muchos casos el trabajo realizado por encima de los sesenta días, o ha sido opaco o se ha acreditado a nombre de una tercera persona, el cónyuge o los hijos.

Puede pensarse que un sistema de incentivos, a más trabajo más subsidio, rompe el espíritu de solidaridad o dificulta a los menos capaces para encontrar trabajo que acaparan los más activos aunque es el sistema vigente en el sistema contributivo. Tendrá que admitirse, sin embargo, que no puede mantenerse una situación que produce la falta de trabajadores en época de cosecha en zonas en las que hay perceptores del subsidio al no realizarse por el INEM la oferta de empleo correspondiente a dichos perceptores, y de otro lado quien supera las sesenta jornadas trabajadas no puede verse doblemente penalizado, de un lado con la reducción del subsidio y de otro situándose «a la cola» en la lista de beneficiarios de obras PER.

6. La formación profesional ocupacional ha girado en torno a dos sistemas, las Escuelas Taller y los cursos de especialidades. El primer apartado ha funcionado satisfactoriamente, pero con un número muy reducido de alumnos; el segundo ha fracasado, ni la selección de las especialidades, ni el nivel alcanzado, han servido para obtener una cualificación profesional y en muchos casos los cursos no han tenido ninguna relación con el tipo de mano de obra que demandaban los sectores productivos ni con el desarrollo económico de la comarca a través de Iniciativas Locales de Empleo como recomienda la OCDE y la Unión Europea.

7. El sistema ha propiciado que se introduzca en el mundo rural de Andalucía y Extremadura una cultura de inactividad que bloquea cualquier iniciativa de desarrollo y desactiva el afán de trabajar y por eso es necesario introducir correcciones.

8. En el ámbito de los Convenios INEM/Corporaciones Locales se ha producido la incorporación de otras Administraciones que han aportado fondos fundamentalmente para atender la compra de materiales, sin embargo no se obtiene el máximo aprovechamiento de los

fondos disponibles, porque han primado las obras de acondicionamiento de núcleos urbanos.

Los esfuerzos de las distintas Administraciones no se han conjuntado; la puesta en marcha de un proyecto de Plan de Desarrollo Rural en Andalucía y la experiencia de determinadas acciones de la Junta de Extremadura, hacen obligado intentar conjuntar todos los esfuerzos; ante la escasa iniciativa de algunos Ayuntamientos pudiera ser conveniente dar entrada como oferente de proyectos a la iniciativa privada, siempre que se tratara de obras que si bien de propiedad privada, fueran de interés general, con sujeción a un catálogo preestablecido y por supuesto con arreglo a criterios de publicidad y libre concurrencia.

9. La esencia del sistema de protección vigente, se ve alterada por la inexistencia de un censo de trabajadores eventuales agrarios, con lo que el carácter subsidiario del desempleo agrario ha ido difuminándose con el tiempo, con la incorporación progresiva de colectivos no directamente vinculados a la actividad agraria. Incorporación que está posibilitada por la relativa ambigüedad de la normativa que regula el acceso y permanencia en REASS y la ausencia de instrucciones precisas para la afiliación y baja en este régimen, lo que permite la inclusión de personas cuyo medio fundamental de vida no es el trabajo agrario.

Complementariamente, esta poca claridad normativa y falta de instrucciones, está posibilitando la aplicación de criterios heterogéneos en la entrada en el sistema y como consecuencia agravios comparativos entre los colectivos de las diferentes provincias.

Existe una dificultad para conocer el número de jornadas reales para acceder al subsidio que dificulta la cuantificación de los excedentes de mano de obra y hacen difícil la programación sistematizada de empleo rural, formación ocupacional del control del subsidio. El problema está en el desconocimiento del censo de verdaderos trabajadores eventuales agrarios, del censo de explotaciones agrarias y de las necesidades cuantitativas de mano de obra, por comarcas y épocas del año que precisa la explotación agraria. La falta de rigor en estas estadísticas y datos podría subsanarse ya que en los últimos años existen datos fiables en poder del Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca, gracias a expedientes de solicitud de subvenciones para cultivos herbáceos, olivar y vid.

Las relaciones laborales agrarias y el mercado de trabajo en el medio rural, encuentran problemas importantes debido a defectos en la aplicación del marco normativo procedimental que dificulta clarificar y controlar la actividad desarrollada, en orden a la obtención y al mantenimiento del derecho al control de relaciones laborales irregulares. Estas deficiencias en el funcionamiento del marco normativo procedimental de los trabajos agrarios posibilita, con importantes dificultades de detección, la prestación de jornadas entre

subsidiados, el cómputo de jornadas reales realizadas entre parientes por consanguinidad hasta el segundo grado y el falseamiento y compra-venta de jornadas, para acceder al derecho.

La normativa reguladora del subsidio, en su configuración actual, obliga a unos procesos administrativos de especial complejidad, y a la disposición de unos medios inexistentes, tanto humanos como informáticos, lo que redundará en la prestación del servicio en unas condiciones no óptimas y mediatizada la actividad de control, no consiguiéndose unos resultados todo lo amplios y positivos, que el especial sistema de protección recomendaban.

A la dispersión, relativa fiabilidad y dificultad de acceso a la información, precisa para comprobar los requisitos de obtención y permanencia en el subsidio, se añaden la insuficiente coordinación entre los Organismos con información relacionada con las posibles incompatibilidades, así como las dificultades, ocasionalmente planteadas, en relación a la confidencialidad de la información.

Por último, en algunos ámbitos, se produce una falta de voluntad de colaboración y apoyo de diferentes Entes implicados, directa o indirectamente, en la configuración, funcionamiento y erradicación del fraude del sistema, llegándose en ocasiones a que desde estos ámbitos no se evite el acceso irregular al mismo y no se colabore activamente en la denuncia del fraude.

Finalmente la mentalidad del colectivo afectado, que progresivamente ha devenido en considerar que el subsidio es un derecho explotable al máximo, llegando a estimar que algunas de las prácticas seguidas para tener derecho al mismo (falseamiento de jornadas, ocultamiento de rentas, cambio de domicilio, etc.), son admisibles, no existiendo conciencia de comisión de fraude.

CONCLUSIONES

1. El alto número de desempleados del ámbito rural en Andalucía y Extremadura y la imposibilidad de que la actividad agrícola genere más empleo hace necesaria la existencia de un sistema de protección específico.
2. El sistema utilizado necesita una profunda revisión, tanto en el aspecto normativo, como en los objetivos que debe perseguir.
3. Deben separarse los conceptos de parado rural y parado agrícola, ya que el parado rural no es un parado del sector agrario, sino del sistema económico en su conjunto que tiene una incapacidad estructural para ofrecerle un puesto de trabajo. La anterior conclusión conlleva la necesidad de elaborar un censo de trabajadores eventuales agrarios.
4. El criterio de acceso al sistema no puede ser ex-

clusivamente la realización de 60 jornadas en los doce meses anteriores. Este límite debe considerarse como flexible, atendiendo a las posibilidades reales de cada comarca que afectan negativamente a las producciones agrícolas debido a las incidencias meteorológicas, heladas, sequías, etc. Debe contemplarse un sistema de compensaciones en los gastos de transporte para facilitar la movilidad geográfica.

5. El cobro del subsidio agrario, debe estar vinculado entre otros aspectos a la realización de actividades sociales de interés comunitario, con dedicación a tiempo parcial a trabajos demandados por Ayuntamientos u organizaciones privadas de interés social.

6. Los trabajadores agrícolas menores de 25 años, deben recibir prioritariamente una formación que les permita adquirir una cualificación profesional, bien en trabajos agrícolas, bien en otros sectores productivos. En este tramo de edad la permanencia en el sistema debe estar vinculada a la disponibilidad para la formación.

7. En las zonas geográficas en las que la aplicación de la Política Agraria Comunitaria, permita prever una reducción de los trabajos agrícolas y la imposibilidad de acreditar sesenta jornadas trabajadas, debe aplicarse un sistema de prejubilación flexible para los trabajadores que hayan cumplido 55 años, pudiendo revisarse el grado de jubilación de modificarse durante el ejercicio la situación laboral del beneficiario.

8. Debe primarse al trabajador que extrema la búsqueda activa de trabajo y modificarse el sistema en el sentido de introducir un incentivo moderado en el importe del subsidio para aquellos trabajadores que acrediten más de 60 jornadas trabajadas.

9. El sistema debe corregir las disfunciones que se producen por la declaración de las jornadas trabajadas antes del día 8 del mes siguiente al trabajo y diseñar un sistema que permita la declaración y control en tiempo real de las jornadas trabajadas y de las cotizaciones de las empresas.

La situación de incapacidad laboral transitoria en la forma en que está regulada, obliga al trabajador enfermo a fingir un alta laboral para poder entrar en la situación de incapacidad laboral transitoria; debe establecerse un sistema diferente por las especiales características del trabajo agrícola eventual.

10. Reordenación de los Proyectos del PER.

Traslación progresiva de las inversiones del Plan de Empleo Rural, en especial las de los convenios INEM/Corporaciones Locales afectadas a éste, orientadas prioritariamente en la actualidad hacia proyectos de infraestructuras básicas, hacia otros proyectos que, con la confluencia de otros recursos públicos, garantizan, más que la cobertura de trabajo temporal, la creación de empleo estable en los ámbitos de actividad óptimos para permitir un mayor desarrollo integral en el medio rural.

Potenciación de los recursos que permitan un análisis más técnico y riguroso de los Proyectos del Plan de Empleo Rural y una mejor valoración sobre su mayor grado de adecuación de los objetivos de empleo estable y cualificación de los trabajadores afectados; y definición de criterios para la aprobación de los citados Proyectos en condiciones de homogeneidad por los distintos ámbitos.

Debe darse entrada a la iniciativa privada en las ofertas de proyectos, siempre que sean de interés general aunque de propiedad privada y de otra forma no pudieran realizarse; este tipo de proyectos serían subvencionados en las cotizaciones a la Seguridad Social y a los salarios de personal no cualificado. Los proyectos deben adaptarse al catálogo que se fije y atender a criterios de publicidad y libre concurrencia.

11. Intensificación de la mejora de la gestión administrativa y del control del subsidio por desempleo de los trabajadores eventuales del REASS.

11.1. Simplificación de la gestión administrativa del subsidio por desempleo en favor de los trabajadores eventuales del REASS mediante la automatización de las declaraciones mensuales de las rentas percibidas y los trabajos realizados en el mes anterior, y aumento del número de los pagos del subsidio por ingreso en cuenta.

11.2. Potenciación de la exigencia de acreditación de habitualidad en el trabajo agrícola y constitución del medio fundamental de vida como requisitos previos a la inscripción en el censo del REASS.

11.3. Mayor control de la disponibilidad para el trabajo de los perceptores del subsidio, a través de la comunicación de ofertas de empleo y de la oferta de acciones de formación, con investigación, y en su caso sanción, en los supuestos de rechazo de ambos tipos de ofertas.

11.4. Potenciación y priorización selectiva de las actuaciones de inspección y control de los beneficiarios del subsidio dirigiéndolas hacia la detección de:

11.4.1. La manipulación y falseamiento, en todas sus características, de las jornadas necesarias para el acceso al subsidio.

11.4.2. La acreditación y documentación de las relaciones laborales agrarias, mediante la explotación de los datos de la cartilla agraria.

11.4.3. El control de la situación de rentas, responsabilidades familiares y convivencia de los solicitantes y beneficiarios.

11.5. Coordinación y colaboración de las Administraciones Públicas implicadas en el control e inspección del subsidio y, en especial, del Ministerio de Economía y Hacienda, del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de la Tesorería General de la Seguri-

dad Social, estableciendo planes integrados, que se desarrollarán a través de las actividades siguientes:

11.5.1. Verificación de los requisitos de acceso y permanencia en el subsidio, este último a través de cruces con distintas bases de datos.

11.5.2. Control de presencia de los beneficiarios en las dependencias del INEM.

11.5.3. Contraste informático entre las jornadas declaradas por el trabajador y las cotizadas a la Seguridad Social.

11.5.4. Actuaciones directas de los servicios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

12. Deben potenciarse los Consejos Comarcales del INEM, que debe ser la única Administración que dé acceso al sistema de protección. Las listas de beneficiarios de obras PER debe confeccionarlas exclusivamente el INEM.

Los Consejos Locales deben asumir funciones de control de la realización efectiva de las obras y de la permanencia de trabajadores en el sistema.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

Al amparo de lo establecido en el Artículo 117 del Reglamento de la Cámara, vengo en comunicar que es intención del Grupo Parlamentario Federal IU-IC el mantener ante el Pleno todas las enmiendas y votos particulares, presentadas por este Grupo Parlamentario, para la Ponencia especial para estudiar la reforma del actual sistema del Plan de Empleo Rural (PER) y el subsidio agrario.

Palacio del Congreso de los Diputados, Madrid, 10 de mayo de 1994.—**Felipe Alcaraz Masats**, Diputado del Grupo Parlamentario Federal IU-IC.

A la Mesa de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca

Por medio del presente escrito, se presentan las siguientes Propuestas del Grupo Parlamentario Federal IU-IC para la Ponencia especial para estudiar la reforma del actual sistema del Plan de Empleo Rural (PER) y el subsidio agrario.

Palacio del Congreso de los Diputados, Madrid, 29 de abril de 1994.—**Felipe Alcaraz Masats**.

PROPUESTA DEL GRUPO PARLAMENTARIO FEDERAL IU-IC PARA LA PONENCIA ESPECIAL PARA ESTUDIAR LA REFORMA DEL ACTUAL SISTEMA DEL PLAN DE EMPLEO RURAL (PER) Y EL SUBSIDIO AGRARIO

El sistema de protección social en el sector agrario formado por el subsidio, PER y Plan de Formación Profesional, en el sector agrario fue una conquista legítima de los trabajadores del campo, que después de diez años de lucha, movilizaciones, encierros, huelgas y manifestaciones lograron se aprobara el actual sistema: Reales Decretos 3237/1983, 513/1981 y 2298/1986, de 26 de diciembre.

— Un subsidio, que se percibe por los trabajadores adscritos al REASS (Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social) cuando han realizado 60 jornadas en el campo durante nueve meses.

— Plan de Empleo Rural (PER), que son inversiones en el medio rural al que acceden preferentemente los subsidiados del REASS. En la actualidad esto significa un número escaso de días trabajados al año por cada uno de los trabajadores del campo. Los contratos de trabajo se realizan mediante concierto INEM-Ayuntamientos.

El Plan de Formación Profesional orientado especialmente hacia los jóvenes aunque con un escaso presupuesto.

Es verdad que este sistema, que CC OO del campo no ratificó en su día no es el mejor, ya que al no existir un control de los sindicatos y organizaciones de empresarios, podrían producirse casos de corrupción en el acceso al cobro del subsidio y un « posible » « clientelismo político » por parte de Alcaldes y del Gobierno que por desgracia se ha confirmado en algunas ocasiones. Las causas son pues la aprobación de una normativa de difícil aplicación en la actual coyuntura del campo andaluz y de su más que difícil cumplimiento.

Posteriormente el Decreto 1987/90, de 8 de noviembre, introdujo criterios muy restrictivos que dificultan el acceso al cobro del subsidio, ya que se discrimina en función de la renta y la edad. Se hace así más complejo el trámite para la aprobación y consecución anual del subsidio agrario, puesto que se comienza a aplicar el concepto de Renta Familiar y se les exige a los jóvenes 90 y 120 días de trabajo en el campo para acceder al subsidio.

En definitiva, este Decreto vino a limitar el acceso al subsidio vía rentas y unidad familiar y, sobre todo, a dificultarlo a los jóvenes menores de 25 años, y en especial a los menores de 20 años.

Mientras la legislación se hacía más compleja, el trabajo en el campo disminuyó sensiblemente por tres razones fundamentales:

- La mecanización creciente del sector.
- Los cambios y las limitaciones en las producciones agrarias como consecuencia de la aplicación de la PAC.
- Los efectos de la sequía, máxime cuando ésta se produce por segundo año consecutivo.

Tampoco las distintas Administraciones han sabido desarrollar una política activa para impulsar la industria agroalimentaria en el medio rural, que hubiera hecho posible el incremento del empleo en el sector agrario y como consecuencia del mismo desarrollar una industria auxiliar complementaria.

Esta situación de menor trabajo en el medio rural se ha visto agravada este año por la disminución de los fondos destinados al PER y a la Formación Profesional. Dado que estos fondos del PER no pueden integrarse con otros proyectos, ya sea de las Diputaciones o de los Gobiernos Autonómicos, la eficacia de los mismos se ha visto muy limitada.

Por último, toda esta situación se desarrolla en un mercado de trabajo muy desregulado:

- No existen contratos de trabajo.
- La contratación se hace en las plazas públicas a «dedo», sin fijar las condiciones ni el tiempo de trabajo.
- No hay órganos de control democrático, por la ausencia de elecciones sindicales en el campo y tampoco se han realizado las elecciones a Cámaras Agrarias.

Hasta tal punto, domina la anarquía y el descontrol, que los trabajadores todavía hoy necesitan del «patrón» para obtener la baja por enfermedad.

A pesar de todo ello, valoramos positivamente las transferencias netas de renta habidas hacia un amplio colectivo cada vez más marginado por la ausencia de políticas activas en el medio rural, la no aplicación de medidas de reforma estructural —para las que existen incluso herramientas legales, como la Ley andaluza de Reforma Agraria— y la ausencia de democratización del sector.

CONCLUSIONES

Del análisis anterior extraemos las siguientes conclusiones:

1. La situación de desempleo estacional y la especial precariedad que padecen los trabajadores eventuales agrarios de Andalucía y Extremadura hacen necesaria la existencia de un sistema de protección específico.
2. El sistema integrado de protección vigente ha tenido efectos sociales y económicos en el ámbito rural de Andalucía y Extremadura que merecen una valoración global positiva.

3. Las mejoras y cambios significativos introducidos en la gestión y control del sistema a lo largo de la vigencia del mismo no permiten hablar de la existencia de fraude generalizado. Sin embargo, aún subsisten determinadas deficiencias que aconsejan la introducción de nuevas mejoras y modificaciones.

4. No es posible que los trabajadores y trabajadoras del campo consigan las 60 peonadas y las 90 ó 120 que se les exige a los jóvenes con la situación actual que tiene la agricultura y agravada por la sequía.

5. La cuantía del subsidio está muy por debajo del Salario Mínimo Interprofesional: 75% del SMI y una duración máxima de 180 días durante 12 meses.

6. Los fondos destinados al PER son escasos y este año, segundo de la sequía, son inferiores a 1993. Las jornadas de trabajo que se imparten con el PER resultan en un número insuficiente de días al año por trabajador.

7. No hay control democrático en la distribución de los fondos, en el acceso al subsidio, en la ejecución de los Proyectos por la ausencia de mecanismos de participación en los distintos ámbitos: locales, comarcales, provinciales y en la Comunidad Autónoma.

8. En el mercado de trabajo del sector agrario no hay regulación: ausencia de contratos de trabajo, no existen mecanismos de intervención por parte del INEM en el control del mismo, y el empresario agrícola asume «protagonismos impropios» en un Estado de Derecho.

9. Existe discriminación en los perceptores del subsidio en función de la Renta Familiar y de la edad, lo cual no corresponde a un sistema de protección de estas características.

Ante esta situación, las actuaciones públicas en el medio rural son completamente necesarias y éstas deben desarrollarse en el marco de la Planificación Democrática e Integrada de los recursos agrarios. Uno de los pilares del mismo, junto al de la Reforma Agraria y la Repoblación Forestal, es la **ordenación del mercado laboral** por lo que, a tenor de las conclusiones anteriores, conviene que sean tomadas en consideración las siguientes

PROPUESTAS

1. Eliminación de las 60 peonadas para acceder al subsidio agrario del REASS, hasta que no se desarrollen políticas activas en el sector y se democratice el control del mismo.
2. Equiparación del importe del Subsidio Agrario al SALARIO MINIMO INTERPROFESIONAL.
3. Sustitución de los criterios de renta familiar mínima por criterios individuales. Todo trabajador y trabajadora tiene derecho al subsidio por razones objetivas individuales.

4. Creación de las comisiones locales de empleo con participación de Ayuntamientos, Sindicatos, Organizaciones Empresariales e INEM, con competencias específicas para poder desarrollar las siguientes tareas:

- Control del acceso al subsidio.
- Transparencia en la distribución de los fondos del PER.
- Eficacia en la ejecución de los proyectos.
- Formación Profesional Ocupacional.

5. Desarrollo de los Consejos Comarcales, con participación institucional, de sindicatos y organizaciones empresariales, con competencias específicas para:

- Aprobar las resoluciones de las comisiones locales de empleo sobre el acceso al subsidio.
- Estimular los proyectos de inversión comarcal, especialmente los dirigidos a proyectos de desarrollo agrario e inversiones productivas.
- Fomentar la formación ocupacional en este ámbito.

6. Aumento de los fondos del PER para este ejercicio presupuestario, hasta conseguir un mes de trabajo para los trabajadores inscritos en el REASS y en la perspectiva de conseguir cuatro meses de empleo público.

7. Formación Ocupacional para los jóvenes y trabajadores del campo en general, ligada a la necesaria

transformación de los sistemas y las relaciones de producción en el campo.

8. Aprobación urgente del Decreto contra la sequía y creación de la MESA POR LA SEQUIA.

9. Desafección del PER de otras inversiones del Gobierno, Junta de Andalucía y Comunidad Europea, cuya finalidad es la consecución de los objetivos generales de la política económica o del desarrollo de los Servicios Públicos, educación, salud, cultura, etc.

10. Potenciación de Proyectos de Inversión locales y comarcales que:

- Modifiquen el actual grado de dependencia tecnológica de la agricultura andaluza.
- Desarrollen la investigación agraria.
- Potencien las industrias agroalimenticias.
- Favorezcan el desarrollo asociativo y cooperativo en el sector agrario.

En este sentido, es necesaria una traslación progresiva de todas las inversiones del PER en proyectos de infraestructuras básicas hacia otros proyectos que garanticen, en el marco anteriormente descrito, y con la **confluencia** de otros recursos públicos:

- Más cobertura de trabajo temporal.
- Creación de empleo estable, que permita un mayor desarrollo integral en el medio rural.

11. Elecciones Sindicales en el campo y a Cámaras Agrarias.

Imprime RIVADENEYRA, S. A. - MADRID

Cuesta de San Vicente, 28 y 36

Teléfono 547-23-00.-28008 Madrid

Depósito legal: M. 12.580 - 1961