



**Intervención del Ministro de Trabajo e
Inmigración
Sr. Celestino Corbacho Chaves**

**CONVALIDACIÓN del REAL DECRETO-LEY 4/2008, 19 de
septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de
la prestación contributiva por desempleo a trabajadores
extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a
sus países de origen**

Congreso de los Diputados, 2 de octubre 2008

Señor Presidente.

Señorías.

Me dirijo hoy a la Cámara con el fin de presentar para su convalidación, el Real Decreto-Ley 4/2008 que el Consejo de Ministros aprobó el pasado 19 de septiembre.

En este decreto, se regula una modalidad de abono acumulado y anticipado de la prestación por desempleo, a la que pueden acogerse los trabajadores extranjeros no comunitarios que decidan voluntariamente regresar a su país de procedencia.

El origen de esta medida, debe situarse en el discurso de investidura pronunciado por el Presidente del Gobierno ante esta misma Cámara el pasado 18 de abril.

Señorías, antes de entrar en el contenido de este Real Decreto-Ley, permítanme que realice algunas consideraciones generales sobre la medida que ayuden a entender los principios que la inspiran.

Primera consideración.

Un rasgo esencial de esta nueva modalidad de abono acumulado y anticipado de la prestación por desempleo, es su carácter permanente.

Al margen de necesidades coyunturales, lo que el Gobierno ha pretendido con la aprobación de esta medida es dotar al ordenamiento jurídico y al mercado laboral de un instrumento estable para la gestión de flujos migratorios.

Un tipo de instrumento que no es nuevo en el panorama internacional ni desconocido en nuestro país.

En los países de nuestro entorno comunitario podemos encontrar antecedentes importantes como la experiencia de la República Federal de Alemania en los años 80 que permitió el regreso voluntario a sus países de origen de miles de trabajadores.

Pero sin duda es obligado referirse también a nuestro propio ordenamiento jurídico, partiendo del artículo 42 de la Constitución que exige al Estado el desarrollo de una política que incentive el retorno a nuestro país de aquellos trabajadores españoles que tuvieron que emigrar al exterior.

Un objetivo que hoy se articula, a través de la Oficina del retorno.

Por todo ello señorías, resulta evidente que la nueva medida prevista en el Real Decreto-Ley 4/2008 es una medida coherente con nuestro ordenamiento jurídico y con experiencias similares de otros países.

Y en ningún caso puede hablarse, de una iniciativa improvisada.

Como tendré ocasión de exponer a lo largo de mi intervención, se trata de una medida que se enmarca en el desarrollo de tres políticas prioritarias para el Gobierno:

La política de gestión de los flujos migratorios.

La política de lucha contra el desempleo.

Y la política de cooperación internacional.

Segunda consideración.

Es muy importante dejar bien claro que esta nueva modalidad de abono acumulado y anticipado de la prestación por desempleo tiene carácter voluntario.

Por eso afirmo que no se trata de una medida diseñada para rechazar la presencia de trabajadores inmigrantes desempleados en nuestro país.

Todo lo contrario.

Este Gobierno es muy sensible a la situación a la que se enfrenta una persona que pierde su puesto de trabajo.

En este sentido, la lucha contra el desempleo y la mejora de su protección han inspirado buena parte de las iniciativas adoptadas por el Gobierno en los últimos meses.

La medida contenida en este Real Decreto-Ley pretende dar una solución específica a los trabajadores inmigrantes extracomunitarios que pierden su puesto de trabajo.

El Gobierno ha querido ofrecerles una alternativa que se suma a la que ya tienen en la actualidad.

Así, pueden quedarse en España con derecho a la percepción ordinaria de la prestación por desempleo y tratar de encontrar un nuevo puesto de trabajo.

O también tendrán la posibilidad de regresar a su país de origen, con el incentivo económico que supone el cobro anticipado y acumulado de esa prestación por desempleo.

Insisto por tanto en que es el trabajador extracomunitario desempleado, el que decide voluntariamente cuál de estas dos fórmulas satisface mejor sus necesidades y aspiraciones profesionales y personales.

Tercera consideración.

Quiero resaltar que esta medida supone el reconocimiento de una oportunidad a los desempleados de origen extracomunitario.

Un derecho que consiste en la posibilidad de percibir de forma acumulada y anticipada la prestación por desempleo en su país de origen.

Y que se suma a todas las garantías de las que disfrutaban los trabajadores extranjeros como cualquier otro ciudadano.

El contenido del Real Decreto-Ley es coherente con las señas de identidad de la política social desarrollada por el Gobierno en estos últimos cinco años.

Adopta una medida garantista en favor de un colectivo específico de ciudadanos que se encuentra en una situación de objetiva dificultad.

Con ello se ofrece a los trabajadores inmigrantes desempleados una oportunidad que no sólo consiste en la posibilidad de regresar a sus países de origen, igual que hicieron hace no tanto tiempo miles de españoles desplazados a países como Alemania, Suiza o Francia.

Sino que también es una oportunidad de volver a su tierra con buenas expectativas de inserción laboral y social gracias a la experiencia profesional adquirida en nuestro país y, sobre todo, al estímulo económico que supone disponer de un capital.

Señorías, es evidente que el cobro acumulado y anticipado de la prestación contributiva por desempleo a la que tiene derecho no va a resolver todas sus necesidades, pero es sin duda un buen punto de partida para reingresar en el mercado laboral o para iniciar una nueva situación económica y social en su país.

Cuarta y última consideración.

Resaltar también que esta medida se enmarca dentro de una política global de inmigración que respeta las directrices marcadas por la Unión Europea, y en la que la ordenación de los flujos migratorios, su vinculación con el mercado de trabajo y la cooperación al desarrollo son aspectos esenciales.

La inmigración es hoy un fenómeno estructural, y no coyuntural, que juega un papel fundamental en nuestro crecimiento económico y en la sostenibilidad de nuestro modelo social.

Como recordaba el Presidente del Gobierno en la sesión de investidura, el elemento clave de la política migratoria desde 2004 ha sido y debe seguir siendo el mercado de trabajo.

Precisamente en esta línea hay que entender el contenido del Real Decreto-Ley que hoy se somete a convalidación de la Cámara:

Se trata de una medida que refleja la vinculación de la gestión de los flujos migratorios a las necesidades del mercado de trabajo, al tiempo que es absolutamente respetuosa con los derechos adquiridos como cualquier otro ciudadano por los trabajadores inmigrantes en nuestro país.

En este sentido, la nueva modalidad de cobro anticipado y acumulado de la prestación por desempleo es equilibrada.

Y en plena sintonía con el Pacto Europeo sobre Inmigración que el Consejo de Ministros de la Unión Europea suscribió la semana pasada y en el que el Gobierno español ha participado muy activamente.

De este modo, la medida contribuye a asentar un modelo circular de migraciones.

Un modelo que representa la mejor respuesta a la realidad socioeconómica de un mundo globalizado, de modo que los efectos positivos del fenómeno migratorio sean compartidos por los países receptores, en este caso España, y por los países emisores.

Señorías.

Después de estas consideraciones generales, paso a analizar el contenido del Real Decreto-Ley que hoy se somete a convalidación de esta Cámara.

Quiero empezar refiriéndome a dos cuestiones de carácter formal, pero de indudable trascendencia.

La primera de ellas tiene que ver con este mismo trámite parlamentario.

Me refiero a que el rango normativo elegido para la regulación de la medida sea un Real Decreto-Ley.

La necesidad de recurrir a una norma con rango de Ley es evidente, puesto que se introduce una modalidad de cobro de la prestación por desempleo que no está prevista en la Ley General de Seguridad Social.

Tampoco debe suscitar dudas que el Gobierno haya optado por tramitar un Real Decreto-Ley, lo que exige, como es sabido, una extraordinaria y urgente necesidad.

Tal necesidad existe si atendemos, desde una perspectiva general, a las dificultades que atraviesa nuestra economía en un contexto de crisis económica mundial.

Eso que el Tribunal Constitucional denomina “coyuntura económica problemática”.

Y de modo más específico a la situación a la que se enfrenta el colectivo de trabajadores inmigrantes con una tasa de desempleo superior al 16 por 100.

La medida trata de dar una respuesta inmediata a las necesidades de este colectivo tan afectado por el incremento del desempleo.

Y por otro lado trata de evitar el perjuicio en las expectativas de reinserción laboral o profesional en el país de origen que la demora en la aplicación de la medida ocasionaría.

Todo ello sin perjuicio de la vocación de permanencia de la medida y su coherencia con una política global en materia de inmigración.

No menos relevante es el comentario de la segunda cuestión formal: el título competencial que habilita al Gobierno para actuar en esta materia.

Dado que se regula una modalidad de pago acumulado y anticipado de la prestación contributiva de desempleo, parece pacífico que el supuesto debe enmarcarse en el artículo 149.1.17 de la Constitución.

Un precepto en el que, como bien saben sus señorías, se atribuye al Estado competencia exclusiva para dictar la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social.

Y entrando ya en el contenido material del Real Decreto-Ley, quiero detenerme en cinco aspectos fundamentales que determinan la configuración básica de la medida.

En primer lugar, hay que insistir en que el Real Decreto-Ley establece una nueva modalidad de pago anticipado y acumulado de la prestación contributiva por desempleo a la que pueden acogerse los trabajadores extracomunitarios que regresen a su país de origen.

En segundo lugar, hay que precisar quiénes son los potenciales beneficiarios de esta medida.

Para empezar debe tratarse de trabajadores extracomunitarios que se encuentran legalmente en España, que han perdido su puesto de trabajo y que tienen por ello derecho a una prestación contributiva por desempleo.

Quedan por tanto excluidos los nacionales de países de la Unión Europea, además de aquellos procedentes de países del Espacio Económico Europeo y de Suiza.

Como regla general, el Real Decreto-Ley exige que los beneficiarios de la medida procedan de países con los que España haya suscrito un convenio bilateral en materia de Seguridad Social.

Con ello pretende reforzarse la vocación garantista de la medida, pues permite computar todas las cotizaciones realizadas por el beneficiario en España y en el país de origen a efectos de su pensión futura.

Entre los países con los que existe convenio bilateral de Seguridad Social, se incluyen aquellos con un mayor número de nacionales en nuestro país.

Y en todo caso el Real Decreto-Ley prevé con esa misma vocación garantista, la posible extensión de la medida a los nacionales de otros países, siempre que se dé alguno de los siguientes supuestos:

Que el país de origen cuente con mecanismos de protección social que garanticen una cobertura adecuada; o bien que concurren circunstancias específicas que afecten al país de origen o a los solicitantes de la medida.

Como tercer aspecto relevante, hay que referirse a los compromisos asumidos por los beneficiarios.

En concreto, el Real Decreto-Ley exige el cumplimiento de un doble compromiso.

El primero es que el desempleado inmigrante regrese a su país de origen, pues tal es la razón de ser de esta medida: facilitar ese regreso.

Para ello se establece un plazo razonable de 30 días naturales, tiempo suficiente para organizar un viaje que en muchos casos puede afectar a otras personas como el cónyuge y los familiares del beneficiario.

El segundo compromiso consiste en no regresar a España en un plazo de tres años.

De esta forma se compensa la ventaja que supone para el inmigrante desempleado poder disfrutar del cobro de la prestación por desempleo de forma anticipada y acumulada.

En esta línea, la imposibilidad de volver a España en tres años es a juicio del Gobierno, una condición razonable y proporcionada.

Razonable porque evita el fraude.

Y proporcionada, porque se trata de una limitación temporal que no impide al inmigrante regresar a España más adelante.

En cuarto lugar el Real Decreto-ley se refiere a dos cuestiones relacionadas con el abono de la prestación que quisiera destacar.

De un lado, se establece que la prestación se recibirá en dos pagos, que parece razonable situar uno en España y otro en el país de origen.

Y de otro lado también se especifican dos reglas para determinar la cuantía del abono que recibirá el beneficiario.

La primera, y más importante, es que la cuantía será equivalente a la prestación por desempleo que tenga reconocida y que no haya agotado todavía.

La segunda regla es que en esta modalidad de pago de la prestación por desempleo no se produce ninguna cotización a la Seguridad Social, lo que significa que de la cuantía total no se realiza ninguna deducción en concepto de cotización del trabajador.

Y finalmente el quinto de los aspectos regulados por el Real Decreto-Ley se refiere a otras ayudas complementarias dirigidas a facilitar el regreso del desempleado extracomunitario a su país de origen.

En concreto, podrán preverse dos tipos de medidas, unas de naturaleza económica y otras de carácter más técnico que han de favorecer la integración laboral y social del inmigrante retornado.

Se trata por un lado, de ayudas directas al traslado al país de origen.

Y por otro lado de acciones preparatorias del retorno relacionadas con la información, la orientación y la formación necesarias para emprender una actividad económica.

Concluyo ya señorías, no sin antes señalar que la regulación contenida en este Real Decreto-Ley ha de venir acompañada del correspondiente desarrollo reglamentario sobre el que el Gobierno ya está trabajando.

Y lo hace como siempre, con una actitud receptiva y abierta al diálogo.

En este sentido, quiero poner de manifiesto que en la elaboración del borrador de Real Decreto se ha contado, como es lógico, con el resto de departamentos ministeriales afectados por la medida.

Se ha consultado al Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y a los agentes sociales.

Y en próximas fechas será remitido al Consejo de Estado para que emita el preceptivo dictamen.

Estoy seguro de que la buena predisposición de todos los grupos parlamentarios, permitirá la convalidación de este Real Decreto-Ley acreditando una vez más la sensibilidad de esta Cámara a los problemas de los ciudadanos.

Muchas gracias.

Gracias Señor Presidente.