

La protección por desempleo de los trabajadores eventuales del campo*

por

Joaquín García Murcia**

SUMARIO: I. De nuevo sobre la protección del desempleo agrícola. II. Del empleo comunitario al subsidio de desempleo en favor de los trabajadores agrícolas. III. La implantación del subsidio de desempleo y su entorno normativo. IV. El subsidio de desempleo como eje de la protección en el nuevo sistema: naturaleza y evolución normativa. V. El campo de aplicación del subsidio de desempleo. VI. Los beneficiarios del subsidio de desempleo. VII. Requisitos necesarios para causar derecho al subsidio de desempleo. VIII. Cuantía, duración y dinámica del subsidio de desempleo. IX. Para un balance del subsidio de desempleo agrícola. X. Subsidio de desempleo agrícola y protección por desempleo en el RGSS. XI. El papel de las Comunidades Autónomas en la protección del desempleo agrícola. XII. Anexo.

I. De nuevo sobre la protección del desempleo agrícola

El Derecho del Trabajo y la Seguridad Social han dado con frecuencia un tratamiento especial a los trabajadores por cuenta ajena del campo, muchas veces de peor condición que el recibido por los trabajadores de otros sectores de actividad¹. La diferencia de trato ha sido perceptible, sobre todo, en aquellas instituciones o aspectos del ordenamiento laboral más directamente con-

dicionados por las características del trabajo, o que dependen en mayor grado del ánimo intervencionista de los poderes públicos. Por esa razón, la protección de las situaciones de desempleo en el campo, y especialmente las de carácter estacional, ha presentado tradicionalmente unas notables diferencias respecto a lo establecido para los trabajadores de la industria y los servicios, no sólo en nuestro país, sino también en buena parte de los de nuestro entorno geográfico y cultural².

Hasta hace poco tiempo, en efecto, el trabajador agrícola en paro, a diferencia de los trabajadores de esos otros sectores de actividad, no tenía derecho a obtener prestaciones económicas sustitutivas del salario. Sólo podía participar, en lugar de las mismas, en los programas de empleo comunitario, organizados con el fin de procurar una ocupación en los períodos o estaciones de mayor desempleo en el campo. Este sistema, por muy diversos motivos, en los que ahora no es preciso extenderse, fue modificado en fechas aún recientes, y dio paso al denominado **subsidio de desempleo**—regulado por primera vez en el RD 3237/1983 de 28 de diciembre—y a otras actuaciones de política de empleo complementarias del mismo, como el Plan de Empleo Rural (PER) o la formación profesional ocupacional para trabajadores agrícolas³.

Con esta reforma se pretendía, entre otros objetivos, poner fin a las quejas que se habían manifestado desde diversos sectores contra el antiguo sistema. Pero los nuevos instrumentos de protección, bastante innovadores en una primera aproximación, no han conseguido tampoco acallar las críticas de todos los interesados, ni evitar las movilizaciones y acciones de protesta. Ello se debe, en parte, al contenido de sus reglas, que no han satisfecho por completo a los trabajadores del campo; pero se debe también, y quizá en mayor medida, a los problemas estructurales del medio rural, visibles sobre todo en algunas regiones del país, entre las que la Comunidad Autónoma de Andalucía ocupa un lugar destacado⁴. Es difícil, en efecto, que un sistema básicamente asistencial y con unos recursos económicos necesariamente limitados, ponga remedio a una situación de injusta distribución de la tierra y de paro endémico. No es extraño, entonces, que las protestas contra el latifundio o contra la deficiente gestión de las explotaciones agrícolas, simbolizadas de una forma muy plástica en las ocupaciones de fincas y en las marchas de jornaleros, vayan acompañadas de la crítica a un sistema que en muchos casos ni siquiera proporciona unas rentas acordes con el nivel de vida de la España actual⁵.

De todas formas, no es posible hacer una evaluación ponderada del sistema de protección del desempleo agrícola, sin una labor previa de análisis y de comentario de sus normas. Esta es, precisamente, la tarea que nos propoñemos llevar a cabo en los epígrafes siguientes. El centro de atención en nuestro estudio será el subsidio de desempleo, que es la pieza básica del sistema, sin perjuicio de que hagamos frecuentes referencias a las medidas de política de empleo que lo han acompañado. El análisis lo vamos a situar, por otra parte, en los aspectos que a nuestro juicio ofrecen un mayor interés, como el campo de aplicación del subsidio, la delimitación de los beneficiarios, y las características de la prestación económica. Alrededor de este núcleo nos ocuparemos también del proceso de implantación del nuevo sistema; de la virtualidad

* El origen de esta colaboración se encuentra en sendas Conferencias pronunciadas por el autor en el Departamento de Economía y Sociología Agrarias de la E. T. S. I. A. de la Universidad de Córdoba, en abril de 1985; y en la Universidad de Verano de Baeza, en agosto de 1986. El autor quiere dedicarlas a todas aquellas personas que han padecido o padecen las duras condiciones del trabajo agrícola.

** Profesor Titular de Derecho del Trabajo en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Sevilla.

que hasta el momento, y según los datos oficiales, ha ofrecido de su confrontación con la protección del desempleo de los trabajadores de otros sectores; y, por último, del papel que en este ámbito podrían asumir las Comunidades Autónomas.

II. Del empleo comunitario al subsidio de desempleo en favor de los trabajadores agrícolas

En España, la separación entre los trabajadores agrícolas y el resto de trabajadores por cuenta ajena en la cobertura de la situación de desempleo, arranca de las primeras normas que introdujeron un seguro contra el paro forzoso de naturaleza enteramente pública. Se ha llevado a cabo, además, por dos procedimientos distintos, aunque estrechamente conectados. Así, en primer lugar, las normas reguladoras del seguro de desempleo efectuaron una exclusión pura y simple de "los trabajadores eventuales en actividades agropecuarias" —como decía la ley de 22 de julio de 1961—, categoría que englobaba sin duda a la gran mayoría de los trabajadores del campo⁶. En segundo lugar, las normas de creación del Régimen Especial Agrario de Seguridad Social (REASS) —ley de 31 mayo 1966— representaron, por una parte, la aplicación a los trabajadores agrícolas de un régimen de protección social sustancialmente distinto al de los trabajadores iban a quedar excluidos de las prestaciones de desempleo, "por la naturaleza discontinua del trabajo agropecuario y la imposibilidad material de control de los períodos de inactividad"⁷. De esta forma, el trabajador agrícola ni contaba con un seguro propio de desempleo, ni podía acogerse al establecido para el Régimen General de la Seguridad Social (RGSS), puesto que quedaba excluido del mismo.

Pero la carencia de un sistema de protección del desempleo agrícola comenzó a crear problemas cuando remitió el éxodo rural, muy considerable durante los años de despegue de nuestra economía, y cuando el sector industrial dejó de absorber a los excedentes del campo⁸. No puede extrañar, por ello, que la ley de 22 de diciembre de 1970, de Perfeccionamiento de la acción protectora del REASS —y posteriormente el Decreto 2123/1971 de 23 de julio, que aprobó el Texto Refundido de esa ley con la de 1966— incluyera en las prestaciones de desempleo del REASS, la concesión de ayudas por la participación en programas de "empleo transitorio de carácter comunitario", y por la asistencia a cursos de formación y perfeccionamiento profesional. A partir de este momento, el denominado empleo comunitario iba a constituirse en el instrumento de protección de los trabajadores parados del campo, incluso —a partir de la ley 20/1975 de 2 de mayo— de los trabajadores agrícolas por cuenta propia cuyas rentas no superaban una determinada cantidad.

El empleo comunitario, cuya aplicación efectiva comenzó con la OM de 24 de septiembre de 1971, no fue capaz, sin embargo, de poner remedio al creciente desempleo agrícola de los años setenta, ni pudo cumplir a la perfección sus funciones de pacificación social del medio rural. A mediados de esa década, por el contrario, se había convertido en un instrumento duramente criticado y rechazado por los beneficiarios, por sus representaciones profesiona-

les e, incluso, por los sindicatos de ámbito general y los partidos políticos de oposición, quizá más por su defectuosa gestión y presentación que por su concepción inicial. Hubo, a consecuencia de esas protestas, un intento de reorganizar el empleo comunitario y de darle un nuevo impulso, reflejado en el RD 448/1978 de 11 de marzo, de Coordinación de acciones para mitigar el desempleo agrario de carácter estacional⁹. Con esta norma se pretendía consolidar, aunque remozado, el sistema de empleo comunitario. Pero a la altura de 1980 la propia Administración pública, quizá por el elevado coste que suponía el empleo comunitario, se había decidido por una reforma en profundidad de la protección del desempleo agrícola, como se puso de manifiesto tanto en la ley Básica del Empleo de 1980, que integró a los trabajadores fijos del campo en el seguro de desempleo del RGSS, y dispuso la creación de un nuevo sistema para los de carácter eventual; como en el Acuerdo Nacional de Empleo de 1981, que recogía un compromiso del Gobierno de crear una Comisión interministerial para el estudio y la configuración de ese nuevo sistema. Mientras tanto, fue aprobado un Programa extraordinario y transitorio para mitigar los efectos del desempleo agrícola (publicado por OM de 11 de junio de 1981), que seguía aún los esquemas del empleo comunitario¹⁰.

III. La implantación del subsidio de desempleo y su entorno normativo

La protección por desempleo de los trabajadores eventuales del campo discreta, tras ese último programa de empleo comunitario, por unos cauces diferentes. La propia OM de 11 de junio de 1981 significó, no sólo la desaparición del antiguo sistema, sino también la introducción de nuevos criterios para la protección de los trabajadores agrícolas en paro. Puede considerarse, pues, como el elemento de transición entre el empleo comunitario y el nuevo sistema de protección. Muchas de sus reglas, en efecto, fueron trasladadas a la normativa posterior, como la restricción del sistema a determinadas zonas geográficas o los requisitos de acceso a la protección. Sirvió también para delimitar, en un primer momento, el número de beneficiarios del nuevo sistema, que serían los participantes en los últimos programas de empleo comunitario¹¹.

La OM de 11 de junio de 1981 era, en definitiva, una norma de un marcado carácter transitorio. Fue publicada a la espera de la aprobación definitiva de un nuevo plan de protección del desempleo agrícola, que ya se preparaba en el seno del Instituto Nacional de Empleo (INEM). Pero la reforma del sistema no era fácil, no sólo porque la configuración de un instrumento de protección del desempleo agrícola es complicada por naturaleza, sino también por los costes económicos que podía suponer, y por la considerable capacidad de presión que habían llegado a alcanzar los sectores afectados. Lo cierto es que desde 1981 fueron dados a conocer diferentes proyectos de reforma que finalmente no prosperaron, y que la aprobación definitiva del nuevo sistema tuvo que esperar hasta finales de 1983. El proyecto aprobado finalmente ofrecía, además, diferencias sustanciales respecto a las propuestas que se habían bajado hasta poco tiempo antes.

En efecto, una característica común, a los proyectos manejados hasta esa fecha era el tratamiento conjunto, y desde diversas posiciones, de los problemas de empleo y paro en el sector agrícola. En todos ellos se conjugaba un **seguro de desempleo** propiamente dicho, similar al de los trabajadores del RGSS, con la realización de **planes de obras y servicios**, para los trabajadores agrícolas desempleados, la aplicación de medidas muy variadas de **fomento del empleo y reparto del trabajo** en el campo, y la organización de cursos y programas de **formación profesional ocupacional**. Todas estas medidas venían acompañadas, al menos en algún proyecto, de la creación de un **instrumento financiero ad hoc**, para procurar mayores recursos económicos, ante la previsible insuficiencia de las cotizaciones de los trabajadores y los empresarios, y de las transferencias de los Presupuestos Generales del Estado¹². Pero, como hemos dicho, ninguno de estos proyectos llegó a tener efecto, quizá por su complejidad y por su elevado coste.

El sistema finalmente aprobado presentaba unas características en buena medida diferentes. En primer lugar, porque la pieza central del mismo no era un seguro de desempleo paralelo al de los trabajadores de la industria y los servicios, sino un subsidio de desempleo de un carácter predominantemente asistencial. En segundo lugar, porque, aunque no se abandonaba totalmente el tratamiento conjunto de los problemas del empleo y el desempleo agrícola, se inclinaba la balanza ostensiblemente en favor de la protección del desempleo, al reducirse las medidas de política de empleo a la realización de planes de obras y servicios y a la organización de cursos de formación profesional ocupacional, con el abandono consiguiente de las múltiples medidas de fomento del empleo, e incluso de reparto del trabajo, que se habían previsto. Y en tercer lugar, porque cada una de las actuaciones aprobadas ha aparecido en una norma distinta, y ha seguido una evolución normativa diferente.

La inclusión en instrumentos normativos diversos, es el reflejo, a su vez, de la distinta importancia que se ha concedido a cada medida, y por consiguiente de la urgencia que cada una de ellas ha suscitado en el legislador. La medida aprobada en primer lugar fue el **subsidio de desempleo**, regulado en un primer momento en el RD 3257/1983 y más tarde modificado. Es, como hemos señalado, el núcleo del nuevo sistema, reconocido expresamente en el preámbulo de su regulación. A través del mismo se canaliza, al menos por el momento, el mayor volumen de recursos.

El plan de obras y servicios apareció un poco más tarde, con el RD 513/1984 de 29 de febrero, en el que ya se le denominó **Plan de Empleo Rural (PER)**. Es una medida complementaria del subsidio, que se viene realizando con carácter anual, y que se financia con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y de otras Administraciones y organismos públicos¹³. **La formación profesional ocupacional** de los trabajadores agrícolas, por último, es una típica medida de acompañamiento de las anteriores. No ha gozado hasta el momento de un tratamiento normativo claro y completo, sin perjuicio de que se haya previsto entre los objetivos posibles de los concertos entre el INEM y las Administraciones Públicas para atender a los desempleados, y entre las actuaciones del reciente Plan de Formación e Inserción Profesional¹⁴.

Como se puede apreciar, el sistema actual de protección del desempleo agrícola presenta, en primer término, evidentes diferencias con el que venía diseñado en el Decreto 2123/1971. Fundamentalmente porque, aparte de su mayor complejidad, ofrece la posibilidad al trabajador agrícola en paro de obtener unos recursos económicos por la simple acreditación de dicha situación y del cumplimiento de unos requisitos determinados, sin necesidad de participar en trabajos de carácter comunitario. Pero no puede decirse que sea un sistema totalmente diferente, pese a la insistencia que han supuesto en ello los actuales gestores de la Administración Pública. Hay que tener en cuenta que, por una parte, el PER guarda notables analogías con el antiguo empleo comunitario, puesto que consiste en definitiva en la realización de obras y servicios para dar empleo a los trabajadores agrícolas en desempleo estacional, para proporcionarles así unas rentas sustitutivas de sus ingresos ordinarios; y que, por otra parte, la concesión de ayudas por la asistencia a cursos o programas de formación estaba prevista ya, si bien con matices distintos, en las normas reguladoras del REASS. Cuestión distinta es, evidentemente, que la organización y gestión de estas medidas difiera en la actualidad, lo cual sólo podría revelarlo un estudio de campo más detenido.

Merece la pena poner de relieve, por último, que recientemente han aparecido importantes previsiones legales sobre el trabajo rural en su conjunto. Son normas que no se dirigen expresa y exclusivamente a la protección del desempleo agrícola, ni siquiera a los trabajadores por cuenta ajena; pero que pueden incidir, generalmente de forma indirecta, en la situación del empleo en el campo, y que pueden considerarse, por ello mismo, como el contexto normativo de las anteriores¹⁵. Su origen se encuentra, sobre todo, en el art. 130 de la Constitución de 1978—y en los correspondientes preceptos de los Estatutos de las Comunidades Autónomas—, que encarga a los poderes públicos la modernización y el desarrollo de la agricultura. En unos casos se trata de normas estatales, como las leyes sobre fincas manifestamente mejorables, arrendamientos rústicos, explotaciones familiares agrarias y de jóvenes agricultores, y agricultura de montaña; en otros, son normas emanadas de las Comunidades Autónomas en las que el sector primario tiene un mayor peso, como la ley de Reforma Agraria de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y la ley de la Dehesa de la Comunidad Autónoma de Extremadura¹⁶.

IV. El subsidio de desempleo como eje de la protección en el nuevo sistema: naturaleza y evolución normativa

El subsidio de desempleo se configura, por tanto, como el eje del nuevo esquema de protección de los trabajadores agrícolas por cuenta ajena, y de carácter eventual, en las situaciones de paro estacional. No en vano, es la única medida que entre todas las que concurren en la protección del desempleo agrícola, tiene los caracteres de una prestación de Seguridad Social y puede incluirse sin dificultad en este sistema. Con el subsidio se responde, mediante una clásica medida de Seguridad Social, a un riesgo tradicionalmente cubierto por ese Sistema. El resto de las previsiones—plan de empleo rural y forma-

ción profesional ocupacional—han de encuadrarse más bien en la política de empleo, puesto que su objetivo no es tanto la protección de una situación de necesidad económica, como la consecución del equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo, fin genérico de la política de empleo según el art. 1 LBE¹⁷.

No conviene hacer, de todas formas, una distinción tajante entre el subsidio de desempleo y el resto de las medidas previstas para hacer frente al paro estacional agrario. Y no sólo porque todas ellas han aparecido de modo conjunto y coordinado, formando parte de un complejo instrumento de protección; sino también porque tanto el PER como la formación profesional ocupacional persiguen, al lado de esos objetivos de política de empleo, la proporción de unos ingresos mínimos al desempleado, ya sea como contraprestación al trabajo prestado en los planes de obras y servicios, ya sea como dieta o beca por asistencia a cursos de formación y capacitación. No puede decirse, por tanto, que el nuevo sistema de protección se haya despojado por completo del carácter híbrido que presentaba el antiguo sistema, a caballo entre la asistencia social y la política de empleo¹⁸; si bien, en la actualidad, ese carácter se deduce de la confluencia de diversas medidas en una misma situación. Tampoco cabe calificar esa conjunción de medidas como distorsionante o defectuosa por principio, puesto que la experiencia viene demostrando que la lucha contra el desempleo es más eficiente si se aborda desde diversos frentes, entre ellos la Seguridad Social y la política de empleo¹⁹.

El subsidio de desempleo debe encuadrarse, por otra parte, entre aquellas medidas de Seguridad Social en las que predomina el carácter asistencial sobre el contributivo. A esa conclusión conducen, no sólo las declaraciones del legislador, sino también determinados apartados de su regulación. Hay, en efecto, una clara divergencia entre la cotización del trabajador y la cuantía y la duración del subsidio; además, la financiación del subsidio corresponde en su integridad a los Presupuestos Generales del Estado. El trabajador ha de acreditar, ciertamente, una mínima cotización previa para causar derecho al subsidio, pero este requisito tiene, ante todo, una finalidad de selección de los beneficiarios y de control, puesto que no se trata de una cuota específica de desempleo, como sucede en el RGSS²⁰. Una prestación puramente contributiva habría llevado a la necesidad, según el legislador, de elevar considerablemente el tipo de cotización en el REASS; o habría exigido un período previo de cotización tan prolongado que haría prácticamente inutilizable el sistema, a la vista de la escasa capacidad contributiva del trabajador eventual del campo, y de la singularidad de las labores agrícolas.

Como ya hemos anunciado, el subsidio de desempleo fue regulado en un primer momento por el RD 3237/1983 de 28 de diciembre, desarrollado poco tiempo después por la OM de 10 de enero de 1984. Pero esta primera regulación, a pesar del escaso período temporal transcurrido, ha sido modificada en dos ocasiones. En una de ellas el cambio fue especialmente intenso, ya que se operó la sustitución por completo del RD 3237/1983, cuyo lugar fue ocupado por el RD 2298/1984 de 26 de diciembre, que también derogó a la OM anterior. La segunda modificación ha tenido lugar con el RD 2405/1985 de 27 de diciembre, y ha afectado únicamente a determinadas disposiciones transito-

rias de la normativa precedente. Este cambio periódico de los preceptos de carácter transitorio, que coincide con el período de vigencia de la correspondiente ley de Presupuestos Generales, es, por otra parte, uno de los rasgos más característicos de la regulación del subsidio de desempleo. Es previsible, por ello, que para el próximo ejercicio presupuestario asistamos a nuevas modificaciones. La ley 31/1984 de 2 de agosto de Protección por Desempleo, finalmente, se aplica de forma supletoria, por indicación expresa de la disp. ad. 2.ª RD 2298/1984.

¿Qué motivos han llevado a un cambio tan notable de las disposiciones reguladoras del subsidio de desempleo? Buena parte de los mismos viene recogida de manera expresa en el preámbulo de las sucesivas normas, que hablan de la necesidad de adaptar su contenido a las disposiciones de la ley 31/1984 de 2 de agosto (que modificó la protección por desempleo en el RGSS y que, como hemos visto, se aplica de forma supletoria); de la conveniencia de corregir los desajustes percibidos en la puesta en práctica del nuevo sistema; y de la aspiración de integrar en la protección, con carácter transitorio, a determinados colectivos de trabajadores que, sin una consideración normativa especial, habrían quedado fuera del sistema, generalmente por la imposibilidad de acreditar la cotización previa exigida por la norma.

El último de estos objetivos, es, probablemente, el más importante, como ha demostrado la última modificación normativa—el RD 2405/1985—, que prácticamente se reduce a poner al día las disposiciones transitorias de la norma anterior. Ello pone de relieve, a su vez, que con el subsidio de desempleo se ha pretendido, sobre todo, integrar en el sistema de protección a todos aquellos trabajadores que estuvieron incluidos en el censo agrícola durante el período final del empleo comunitario, y que participaron en los trabajos del mismo. De ahí que para los que, habiendo participado en el empleo comunitario, no pudieran cumplir los requisitos de cotización exigidos por la nueva normativa, se hayan establecido sucesivamente, y mediante reglas de carácter transitorio, condiciones especiales, notablemente suavizadas. Ese objetivo también se ha perseguido mediante otros cambios o añadidos en la norma, como los que permiten el cómputo de las jornadas trabajadas en el PER o en el extranjero²¹.

Pero las modificaciones han perseguido, también, otros objetivos no declarados de forma expresa por el legislador. Es cierto que han servido para clarificar en buena medida determinados aspectos de la normativa, bien porque han corregido la inicial dispersión de la misma, bien porque han dado una mejor redacción a muchos preceptos, como los referidos a la solicitud del subsidio, o a la suspensión y extinción del mismo. Pero también han sido utilizadas para introducir limitaciones importantes en la adquisición o el disfrute del subsidio, como la minoración de los ingresos incompatibles con el mismo o la reducción del número de días durante los que, como máximo, puede percibirse.

V. El campo de aplicación del subsidio de desempleo

Una de las notas más características del subsidio de desempleo agrícola ha sido, desde su regulación inicial, la limitación de su campo de aplicación. El subsidio se aplica exclusivamente a las zonas o regiones con mayor porcentaje de paro agrícola, siguiendo así la línea trazada por los últimos planes de empleo comunitario (OM de 11 de junio de 1981); es una medida estatal, pero de aplicación exclusiva a una parte del Estado. El subsidio de desempleo agrícola adquiere así un marcado carácter selectivo, frecuente, por otra parte, en las medidas de política de empleo, como se desprende sin ir más lejos de la propia LBE (art. 5.3); y se convierte en una de las manifestaciones, quizá de las más significativas, de la política regional del Estado.²²

De acuerdo con el RD 2298/1984, que en este punto sigue fielmente a sus antecedentes, el subsidio de desempleo será de aplicación en aquellas Comunidades Autónomas "donde el paro estacional de los trabajadores agrarios eventuales sea superior a la media nacional y donde el número de éstos sea proporcionalmente superior al de otras zonas agrarias" (art. 1). La determinación concreta de esas Comunidades Autónomas corresponde al Gobierno, que habrá de ajustarse en cualquier caso a esos dos criterios: porcentaje de paro estacional de los trabajadores agrícolas de carácter eventual, que ha de ser superior en todo caso a la media nacional; y número de trabajadores agrícolas de ese tipo, que ha de ser proporcionalmente superior al de otras zonas agrarias.

Los criterios utilizados en el RD 2298/1984 —y en sus antecedentes— para determinar las Comunidades Autónomas más beneficiarias del subsidio de desempleo, aunque aparentemente claros, presentan sin embargo diversos problemas interpretativos si se analizan de una manera más detenida. Cabe preguntarse, por ejemplo, cómo se articulan esos dos criterios, si conjunta o sucesivamente; cuál es el término de la comparación al que en ellos se alude, si el conjunto de trabajadores o únicamente los de carácter agrícola; cuántas Comunidades Autónomas pueden ser beneficiarias al mismo tiempo, siempre que cumplan los requisitos establecidos; o a qué período temporal debe referirse la decisión del Gobierno, si es que ha de fijar alguno.

Para ninguna de estas cuestiones hay una respuesta clara en la normativa del subsidio de desempleo. Probablemente hay que interpretar, por el sentido de las palabras, y por su contexto normativo, que los criterios entran en juego de forma sucesiva, de manera que el segundo sólo sería de aplicación una vez descartadas las Comunidades Autónomas que no cumplieran el primero; que el término de comparación debe ser en todo caso el ámbito agrícola, tanto en el momento de manejar la media nacional de paro, como a la hora de determinar el colectivo de trabajadores con el que se compara el número de eventuales agrícolas; que el número de Comunidades beneficiarias queda a la discreción del Gobierno, siempre que el número de desempleados entre los trabajadores agrícolas eventuales supere la media nacional y siempre que las elegidas se encuentren entre las de mayor número de trabajadores del campo de carácter eventual; y que el Gobierno puede fechar la selección para un plazo determinado o para el período temporal —en principio indeter-

minado— durante el que se mantengan las condiciones que dieron lugar a la selección. Ambas posibilidades, dicho sea de paso, han sido utilizadas por el Gobierno, la primera en los RRDD 3237/1983 y 2298/1984, que establecían el plazo de un año; y la segunda en el RD 2405/1985, en el que la delimitación del campo de aplicación tiene vigencia "mientras subsistan las actuales circunstancias de paro".

Las Comunidades Autónomas seleccionadas por el Gobierno desde la implantación del subsidio de desempleo han sido, sin interrupción, Andalucía y Extremadura. Ciertamente, son las regiones que registran un paro agrícola superior a la media nacional, tanto en términos absolutos, como en términos relativos. Probablemente tengan también, en términos relativos, el mayor número de trabajadores por cuenta ajena de carácter eventual dedicados a la actividad agrícola.²³ Eran, además, las regiones más afectadas por los problemas del desempleo estacional agrario en el momento de la implantación del sistema de empleo comunitario, y las que, por ello mismo, recibieron en su integridad los recursos económicos destinados a los últimos programas de ese tipo.

Pero estas circunstancias no han evitado la sensación de agravio comparativo en otras Comunidades Autónomas que también registran un alto índice de desempleo agrícola; ni la crítica de determinadas organizaciones sindicales, para las que la restricción del subsidio de desempleo a ciertas regiones constituye una lesión del principio de igualdad consagrado en la Constitución. No es difícil compartir esta opinión si se toma en consideración únicamente el plano individual, puesto que en principio no se advierten razones objetivas que justifiquen la distinción entre un trabajador desempleado y otro. Pero en un juicio de este tipo no debe utilizarse únicamente el parámetro individual; debe jugar también, y quizá con mayor peso aún, el plano general o macroeconómico. Téngase en cuenta que el objetivo de una medida selectiva de fomento del empleo o de protección del desempleo no es tanto la atención a situaciones individuales, como el remedio de situaciones generalizadas y enquistadas de paro y la consideración esencial de zonas o sectores de inferior nivel de vida. Téngase en cuenta también, en conexión con lo anterior, que las oportunidades de colocación son radicalmente diferentes en una zona u otra y que, por tanto, no cabe una comparación pura y simple de dos situaciones individuales.²⁴

En cualquier caso, ese razonamiento no debe ser obstáculo para una hipotética extensión del subsidio de desempleo al conjunto de las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, a todos los trabajadores afectados por el desempleo estacional agrario. Puede que esa ampliación, por otra parte, se encontrara entre los objetivos de los poderes públicos, aunque inicialmente hayan preferido restringir la aplicación del subsidio a las zonas más afectadas por el desempleo, tanto por la limitación de los recursos económicos, como por la conveniencia de someter el nuevo sistema a un período previo de rodaje. Puede que la aplicación restringida se deba también, por qué no decirlo, a la mayor capacidad de presión del proletariado agrícola en las zonas finalmente beneficiadas, o incluso a la mayor rentabilidad política que en las mismas puede generar.

CUADRO N.º 1
POBLACION ACTIVA, OCUPADA Y EN PARO (TOTAL Y EN AGRICULTURA) POR COMUNIDADES AUTONOMAS

	Población activa total (P.A.)				P.A. en Agricultura (P.A.A.)		Ocupación y situación profesional de la P.A.A.				Parados en la Agricultura		
	P.A. Total	% sobre población total	Parados total	% sobre P.A.	P.A.A.	% sobre P.A. total	Ocupados	% sobre ocupados total	Avallariados (Hijos y eventuales)	% sobre ocupados agricultura	Parados	% sobre P.A.A.	% sobre total parados
ANDALUCIA	1.939.600	44,33	594.100	30,63	442.700	22,80	297.800	22,14	186.500	65,60	144.900	32,73	24,30
Aragón	415.700	45,71	72.300	17,39	64.500	15,31	63.000	15,31	7.200	11,42	1.500	2,32	2,07
Baleares	264.500	47,17	43.600	16,48	17.600	6,65	17.400	7,89	4.000	22,9	200	1,13	0,45
Canarias	567.200	50,37	152.900	26,95	76.400	13,46	66.900	16,14	38.900	58,1	9.500	12,43	6,25
Cantabria	182.800	47,47	32.400	17,70	35.800	19,58	34.500	12,91	3.100	8,98	300	3,63	4,01
Castilla-Mancha	479.700	43,25	77.100	16,06	118.200	24,64	109.100	27,10	41.600	38,10	9.100	7,69	11,90
Castilla-León	799.700	44,80	158.000	19,76	181.600	22,70	171.200	26,75	21.300	12,40	10.400	5,72	6,58
Cataluña	2.348.100	49,84	532.000	22,66	122.400	5,21	115.700	6,48	33.100	28,60	6.700	5,47	1,25
Valencia	1.392.800	48,34	281.800	20,23	134.200	11,07	141.200	12,92	89.800	56,40	10.900	7,06	3,86
EXTREMADURA	285.400	41,95	87.700	30,74	84.600	29,64	60.800	30,58	20.700	34,30	24.200	28,60	27,50
Galicia	1.125.500	53,64	152.100	13,52	441.000	39,18	434.400	44,61	47.400	10,90	6.600	1,49	4,33
Madrid	1.794.300	48,65	396.000	22,07	16.000	0,89	13.200	0,94	9.200	69,60	2.800	17,30	0,70
Murcia	306.400	45,30	57.200	18,68	36.300	18,37	45.000	18,09	29.800	66,20	11.400	20,24	19,90
Navarra	181.500	49,08	37.100	20,42	22.400	12,34	20.600	14,27	4.200	20,30	1.800	8,03	4,85
País Vasco	820.500	49,39	699.500	24,31	35.400	4,31	31.700	3,10	11.000	41,00	3.700	10,45	1,80
Asturias	415.000	47,18	80.800	19,49	74.800	18,02	72.900	21,80	3.200	4,38	1.900	2,54	2,35
La Rioja	85.200	45,16	14.600	17,13	12.800	15,02	12.600	17,86	1.200	9,50	300	2,34	2,05
TOTAL	13.403.900	47,74	2.969.100	22,15	1.956.600	14,39	1.709.500	16,08	445.200	31,89	247.200	12,62	8,32

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Encuesta de Población Activa del I.N.E. de Enero-Marzo 1986.

Jaquín García Murcia

VI. Los beneficiarios del subsidio de desempleo

Según el RD 2298/1984—que en este punto no se aparta de lo dispuesto previamente por el RD 3237/1983—, quedan comprendidos en el ámbito de aplicación del subsidio de desempleo, en las condiciones y con la extensión que las normas establecen, "los trabajadores por cuenta ajena de carácter eventual incluidos en el Régimen Especial Agrario de Seguridad Social, salvo que ellos o su cónyuge sean propietarios, arrendatarios, aparceros o titulares por concepto análogo de explotaciones agrarias cuyas rentas superen la cuantía que se determine por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social" (art. 1.1).

En principio, por tanto, se consideran beneficiarios únicamente los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el REASS; y quedan excluidos los trabajadores agrícolas por cuenta propia, a pesar de que, en determinadas circunstancias, eran también beneficiarios del antiguo empleo comunitario, según la ley 20/1975 de 2 de mayo²⁵. Pero la exclusión de estos últimos trabajadores no es total. Como se deduce del precepto anterior, podrá ser beneficiario del subsidio de desempleo el trabajador agrícola por cuenta propia que, al mismo tiempo, preste servicios por cuenta ajena, siempre que él o su cónyuge no obtenga por su explotación agraria rentas superiores a las que determine el Ministerio de Trabajo periódicamente²⁶. Sobre el carácter del trabajo realizado parece primar, por tanto, la existencia o no de unas determinadas rentas, lo cual refuerza considerablemente el componente asistencial del subsidio. Téngase en cuenta, además, que el trabajador agrícola por cuenta ajena incluido en el campo de aplicación del subsidio de desempleo también puede simultáneamente trabajar con la realización de actividades de tipo lucrativo y de carácter comercial, industrial, profesional o artístico, aunque si él o su cónyuge son titulares de licencia fiscal por una actividad de este tipo para percibir el subsidio, tendrá que demostrar que las rentas que le proporciona son inferiores al salario mínimo interprofesional (SMI) vigente (art. 2.1 e RD 2298/1984).

Ha de tratarse, en segundo lugar, de trabajadores agrícolas por cuenta ajena de carácter eventual. A este respecto, el art. 1.2 del RD 2298/1984 señala que se considera trabajador eventual aquél inscrito en el censo del REASS que sea contratado "por tiempo determinado para la realización de labores agrarias en una o varias explotaciones agrarias del mismo o distintos titulares"²⁷. El Decreto acoge, por tanto, un concepto amplio de trabajador eventual, que no se corresponde fielmente con el contrato de trabajo de carácter eventual regulado en el art. 15.1.b del Estatuto de los trabajadores, sino que abarca a todo contrato de duración determinada²⁸. Con esta disposición, es claro que queda fuera de su campo de aplicación el trabajador agrícola de carácter fijo, cuya protección por desempleo ya se ha equiparado, como vimos, a la de los trabajadores de la industria y los servicios. Pero no es tan fácil determinar si los trabajadores fijos de carácter discontinuo encajan o no en el campo de aplicación del subsidio de desempleo agrícola.

Como se sabe, con la nueva regulación de la duración del contrato de trabajo, se entiende celebrado por tiempo indefinido aquel contrato que tenga por

objeto la realización de trabajos fijos y periódicos en la actividad de la empresa, pero de carácter discontinuo (art. 15.6 ET y art. 11 RD 2104/1984). De esa forma, los trabajos de temporada o de campaña, que son típicamente de ejecución intermitente o cíclica, encajan en esta modalidad contractual, y no en el contrato de trabajo de duración determinada de carácter eventual, como sucedía en la anterior regulación (art. 2 RD 2303/1980)²⁹. Los trabajadores de temporada, muy frecuentes en la actividad agrícola, habrían de ser considerados, por consiguiente, como trabajadores fijos, titulares de un contrato de duración indefinida, y habrían de quedar incluidos en el campo de aplicación del RD 1469/1981, por el que se integran en la protección por desempleo del Régimen General de la Seguridad Social. Podrían causar derecho, pues, a las prestaciones del desempleo previstas en el mismo (art. 6.4 Ley 31/1984 y 1.5 RD 625/1985)³⁰.

De todas formas, no debe desconocerse la dificultad que ofrece la aplicación de la categoría de trabajadores fijos discontinuos a los que prestan sus servicios en la agricultura. Primero, porque la Ordenanza de Trabajo en el campo de 1 de julio de 1975—seguida generalmente por los convenios colectivos, y respetada normalmente por la jurisprudencia—no atribuye a los trabajadores de temporada la calificación de fijos discontinuos, sino que los considera simplemente como trabajadores contratados "para una o varias operaciones agrarias" o "para periodos de tiempo determinado". No parece admitir la posibilidad de que el trabajador de temporada o campaña adquiera la condición de fijo, aunque periódico y discontinuo, ni que tenga derecho a reanudar el trabajo en años sucesivos³¹.

Obviamente, esta posición de la normativa sectorial debe ceder el paso a lo dispuesto en las normas legales de aplicación general, por una simple aplicación del principio de jerarquía. Pero también hay que tener en cuenta, y aquí viene la segunda observación, que en muchos casos no podrá delimitarse con certeza si la actividad agrícola correspondiente tiene un carácter fijo y periódico, y si, por tanto, el trabajador contratado para realizarla podrá adquirir o no la condición de fijo discontinuo. Esta dificultad, que en el campo puede que sea superior a la que existe en otros sectores—por el cambio de cultivo, por la incidencia de factores climatológicos, etc.—, es la que ha provocado seguramente que los pronunciamientos jurisprudenciales en este sector sean más dubitativos, y la que puede restar virtualidad a la figura del fijo discontinuo en la agricultura.

Nada impide, por otra parte, que el trabajador agrícola por cuenta ajena de carácter fijo discontinuo realice también, durante los días o los meses que queden fuera de la temporada o campaña, labores agrarias de carácter eventual. En ese caso, el trabajador quedaría cubierto por el seguro de desempleo del RGSS, en el que se computaría el tiempo trabajado como fijo discontinuo; y por el subsidio de desempleo del REASS, para el que se tendrían en cuenta los trabajos de carácter eventual. No podrían percibirse, no obstante, los dos tipos de prestaciones de manera simultánea, puesto que el subsidio de desempleo agrícola es incompatible con cualquier otra prestación de desempleo (art. 6. c RD 2298/1984). Tampoco podrían intercambiarse las cotizaciones realizadas a un Régimen y a otro³².

Únicamente queda por señalar, para terminar este análisis del beneficiario, que no todo trabajador agrícola, eventual y por cuenta ajena, está incluido en el campo de aplicación del subsidio de desempleo. A las condiciones anteriores hay que añadir la de tener el domicilio—que debe entenderse, por la aplicación del art. 40 del Código Civil, como el lugar de residencia habitual—en el ámbito geográfico señalado en el epígrafe anterior. No obstante, no es obvio para la aplicación del subsidio el traslado fuera de ese ámbito geográfico, con carácter ocasional y con el fin de "realizar trabajos temporales por cuenta ajena de carácter agrario" (art. 2.1. b RD 2298/1984). Puede tratarse, como expresamente decía el RD 3237/1983, de un traslado al extranjero o a cualquier otra región del Estado.

VII. Requisitos necesarios para causar derecho al subsidio de desempleo

La cualidad de trabajador agrícola por cuenta ajena y con carácter eventual, con domicilio en el ámbito geográfico previsto en la normativa, no es suficiente aún para causar derecho al subsidio de desempleo. Hace falta reunir, además, como suele ocurrir en toda prestación de la Seguridad Social, otros requisitos y condiciones, que se refieren básicamente a la persona del trabajador, a su relación con el REASS, a su situación profesional, y a sus fuentes de ingresos. Los requisitos, que han variado parcialmente desde la primera regulación del subsidio, son los siguientes:

a) Entre los primeros requisitos establecidos en el RD 2298/1984 se encuentra el de que el trabajador no haya cumplido aún la edad reglamentaria para causar derecho a la prestación de jubilación (65 años, según el art. 154 de la ley de Seguridad Social, salvo en supuestos especiales); a no ser que el interesado no pudiera acreditar el periodo mínimo de cotización para percibir esa pensión (15 años, según la reforma operada por la Ley 26/1985, de 31 de julio).

b) Un segundo requisito es la inscripción en el censo del REASS, que es obligatoria para todos los incluidos en el campo de aplicación de ese Régimen, y que ha de mantenerse, incluso, en los periodos breves de inactividad o en caso de prestación de servicios en actividades correspondientes a otro Régimen de la Seguridad Social (art. 11, 15 y 17 RD 3772/1972); y la situación de alta o asimilada al alta dentro del RESS, asimilación que incluye a estos efectos el cumplimiento del servicio militar o social sustitutorio (art. 2.2 RD 2298/1984).

c) El trabajador debe encontrarse, en tercer lugar, en situación de desempleo. No hay en la normativa vigente, a diferencia de la anterior, una definición específica de desempleo a estos efectos³³. Hay que entender, por tanto, que se aplica supletoriamente la definición que se recoge en la ley 31/1984 de Protección por Desempleo, de acuerdo con la disp. adic. 2.ª RD 2298/1984. Pero la remisión a la ley 31/1984 plantea un problema interpretativo de cierta entidad. Como se sabe, en esa ley se recogen dos definiciones de la situación de desempleo, según se trata de la aplicación de las prestaciones del nivel contributivo o de las del nivel asistencial. ¿Cuál de ellas debe aplicarse en nuestro

caso? A pesar del carácter eminentemente asistencial del subsidio de desempleo agrícola, parece que es la primera de esas definiciones la que mejor se adapta a sus características y a sus objetivos. En efecto, el subsidio de desempleo agrícola está previsto, como primer y único remedio, para los trabajadores que pierden su empleo y acreditan una cotización mínima en un período temporal anterior. No es un segundo grado de protección, ni un nivel suplementario para situaciones no cubiertas por el primer nivel. De ahí que las situaciones recogidas en la definición de desempleo para el nivel asistencial de la ley 31/1984 no le resulten adecuadas. No obstante, la definición de desempleo que para el nivel contributivo ofrece esa disposición legal tampoco se acomoda por completo a las características del subsidio de desempleo. No se acomodan, en concreto, ni la referencia a la reducción de jornada, puesto que el subsidio de desempleo es incompatible con cualquier otro ingreso proveniente del trabajo (art. 6. a RD 2298/1984); ni la referencia a los trabajadores fijos de carácter discontinuo, que quedarían equiparados, como ya vimos, a los trabajadores fijos del campo³⁴.

d) En cuarto lugar, el trabajador ha de acreditar una cotización mínima de 60 jornadas reales en los doce meses naturales inmediatamente anteriores a la situación de desempleo³⁵. Este ha sido, quizá, el requisito más contestado y el que, por ello mismo, ha recibido mayores modificaciones con el cambio de la normativa. En efecto, por un lado, se han considerado computables para el cálculo de esas 60 jornadas, con ese tope y partiendo siempre de la existencia de otras 30 cotizadas por otra vía, las realizadas en las obras o servicios incluidos en el PER (art. 5 RD 112/1985 en la actualidad); por otro lado, se han considerado computables también las jornadas realizadas en el extranjero y certificadas por el Instituto Español de Emigración; y por último, se han establecido exigencias menos estrictas para determinados colectivos de trabajadores, a través de las disposiciones transitorias aprobadas cada año³⁶. Por otra parte, en el caso de que el trabajador hubiera permanecido en situación de invalidez provisional, cumplimiento del servicio militar, o realización de una prestación social sustitutoria, el período de cómputo de los doce meses naturales inmediatamente anteriores a la situación de desempleo, se retrotraerá por el tiempo equivalente a dicha situación (disp. ad. RD 2405/1985).

e) El trabajador, en quinto lugar, ha de **carecer de rentas de cualquier clase superiores al SMI**, una vez descontada del mismo la parte correspondiente a las pagas extraordinarias. Si se iniciare la percepción del subsidio y posteriormente se percibieran ingresos de esa cuantía, cesaría el disfrute del mismo por la aplicación de las reglas sobre incompatibilidad (art. 6 RD 2298/1984). La existencia de esas rentas se presume, además, cuando el trabajador o su cónyuge sean titulares de una licencia fiscal para la realización de actividades mercantiles, industriales, profesionales o artísticas. Es una presunción *iuris tantum*, que admite prueba en contrario. La norma contempla aquí, por cierto, la situación familiar, no la personal estrictamente, poniendo una vez más de manifiesto el fuerte contenido asistencial del subsidio.

0) El trabajador, por último, deberá estar **inscrito como demandante de empleo** en la oficina de colocación correspondiente a la localidad de su residencia, trámite que deberá efectuar en el plazo de los quince días siguientes a la situación de desempleo o, en su caso, a los doce meses del reconocimiento del subsidio anterior (art. 7.1 RD 2298/1984).

Todos estos requisitos tienen como primera función excluir de la percepción del subsidio a todos aquellos trabajadores que obtienen rentas o ingresos por otros cauces y, consecuentemente, limitar al máximo el número de beneficiarios. Pretenden jugar como instrumentos de control, para evitar la entrada en el campo de aplicación del subsidio de las personas que no sean realmente trabajadores agrícolas por cuenta ajena. De todas formas, mal se puede cumplir este papel si no se procede previamente a la elaboración de un censo agrario ajustado a la realidad —cuestión apuntada ya en el ANE de 1981, y que se intentó abordar con el RD 607/1982 de 5 de marzo—, y si no se efectúa una inspección detenida sobre el número de jornadas acreditadas, que parece ser la vía más frecuente de fraude.

VIII. Cuantía, duración y dinámica del subsidio de desempleo

El carácter predominantemente asistencial del subsidio de desempleo se vuelve a manifestar de forma muy clara en la determinación de su cuantía. A diferencia de lo que ocurre con las prestaciones de tipo contributivo, la cuantía del subsidio agrícola viene predeterminada en la normativa. No depende, salvo en unos supuestos muy específicos, de la cotización previa del trabajador. Es, por tanto, una prestación igual para todos los trabajadores que reúnan las condiciones que antes hemos analizado, independientemente del tiempo trabajado o del salario percibido³⁷. La cuantía del subsidio, por otra parte, no se determina directamente en la norma, sino mediante una remisión a las normas reguladoras del salario mínimo interprofesional: el subsidio de desempleo equivale al 75 % del salario mínimo "vigente en cada momento para los trabajadores no eventuales", cuantía a la que hay que añadir el importe de la cuota que el trabajador ha de ingresar en el REASS durante el período de percepción del subsidio (art. 3 RS 2298/1984). La remisión al salario mínimo lleva consigo también la aplicación automática de las reglas de revalorización del mismo, recogidas en el art. 27 ET³⁸.

El subsidio de desempleo agrícola puede percibirse durante un máximo de 180 días dentro de un período de doce meses, al cabo de los cuales puede iniciarse un nuevo período de percepción si el trabajador acredita los requisitos necesarios para ello, a cuyos efectos serían computables las jornadas cotizadas desde el inicio de ese primer período de doce meses (art. 3 y 5 RD 2298/1984). El pago del subsidio se efectúa por meses vencidos, pero en ningún caso puede incluir más de 20 días en cada uno de esos períodos mensuales. De esos 20 días, además, se descuentan los días en los que el trabajador haya trabajado o haya percibido el subsidio por incapacidad laboral transitoria que superen el número de 10. Por consiguiente, dentro de un período mensual, el trabajador no percibe exactamente el 75 % del salario mínimo interprofesio-

nal que correspondería a dicho mes, sino como máximo al salario mínimo de 20 días. Esta previsión, que juega sin duda como instrumento de control, reduce considerablemente los ingresos mensuales del trabajador, aunque los prolonge más en el tiempo (art. 7 RD 2298/1984).

El derecho al subsidio nace al día siguiente a la solicitud—o a los tres meses, en caso de despido procedente— que el trabajador debe presentar en la oficina de empleo de su localidad dentro de los 15 días siguientes a la situación de desempleo, o a la terminación del período de doce meses correspondiente al subsidio anterior en su caso. La solicitud debe ir acompañada de un certificado de inclusión del trabajador en el padrón municipal de habitantes, y de una declaración personal del trabajador de que no se encuentra en los supuestos excluidos por la norma. Para la percepción del subsidio el trabajador debe presentar en la oficina de empleo, mensualmente, una declaración de los días trabajados en el mes anterior y de los días en los que hubiera percibido el subsidio de incapacidad laboral transitoria en su caso, así como toda aquella "documentación acreditativa que pueda exigir la oficina de empleo" (art. 7 RD 2298/1984). Una vez reconocido el derecho, el subsidio se percibe desde el día siguiente a la solicitud. Para paliar, al menos parcialmente, los perjuicios que pudiera causar el retraso en el pago del subsidio de un nuevo período de doce meses, las normas han previsto la concesión de anticipos (dispos. trans. 4.ª RD 2405/1985).

La percepción del subsidio de desempleo agrícola, al igual que el resto de las prestaciones económicas por desempleo, está sujeta a causas de suspensión y extinción. En esta materia se aplica de nuevo, por su carácter supletorio y por la remisión expresa de la normativa, la ley 31/1984 de Protección por Desempleo, aunque con diversas modificaciones y adaptaciones de su contenido. Así, la suspensión se produce también por traslado del trabajador al extranjero o a una región excluida de la aplicación del subsidio; a las causas de extinción hay que añadir el transcurso de doce meses desde el inicio de la percepción del subsidio, período que queda interrumpido por el cumplimiento del servicio militar o el social sustitutorio; y la realización de trabajos por más de 6 meses de duración no determina la extinción del subsidio, sino la suspensión del mismo. En algunos supuestos, además, la suspensión del derecho puede acarrear la reducción del período máximo de percepción del subsidio, como sanción a la conducta del trabajador. Ocurre así cuando el trabajador no comparece ante la Entidad Gestora a requerimiento de la misma, de forma injustificada, en cuyo caso se reduce el período de percepción en 30 días; y cuando el trabajador rechaza una oferta de empleo adecuado—consideración que tienen, por ejemplo, los trabajos del PER—o se niega de manera infundada a participar en los trabajos de colaboración social o en cursos de formación profesional (art. 4 RD 2298/1984)³⁹. Son aplicables también las normas sobre infracciones y sanciones de la ley 31/1984 de Protección por Desempleo.

La percepción del subsidio, es asimismo, incompatible con la percepción de otras rentas o ingresos. Es incompatible, en concreto, con la realización simultánea de un trabajo remunerado, por cuenta propia o ajena; con las prestaciones de carácter periódico de la Seguridad Social, excepto por desem-

pleo; y con la percepción de rentas superiores al salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional a las pagas extraordinarias (art. 6 RD 2298/1984). La emergencia de una causa de incompatibilidad debe acarrear, aunque no se diga expresamente, la suspensión en la percepción del subsidio, que podrá renaudarse una vez desaparecida la citada incompatibilidad hasta el transcurso del período total de doce meses.

La gestión del subsidio de desempleo agrícola—actos de reconocimiento, suspensión, reanudación, y extinción del derecho; abono del subsidio; y demás actos y funciones administrativas o de gestión—y el control de su correcta aplicación, corresponden por entero al INEM, y no a las Entidades Gestoras del REASS. Deben colaborar con este organismo, proporcionando los datos necesarios para el reconocimiento y el mantenimiento del derecho, el Ministerio de Economía y Hacienda, el INSS y la Tesorería General de la Seguridad Social (art. 8 RD 2298/1984). De esta forma, se confirma el proceso de transferencia al INEM de la gestión de todas las prestaciones y subsidios de desempleo, iniciado con carácter general con el RDL 36/1978 (de Gestión Institucional de la Seguridad Social y el Empleo), y en el ámbito agrícola con la OM de 11 de junio de 1981.

El subsidio de desempleo, así como las cuotas de Seguridad Social que se abonan conjuntamente con el mismo, se financian exclusivamente con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, según el art. 9 RD 2298/1984. Quizá convenga aquí recordar las observaciones hechas por la doctrina en supuestos similares, a propósito del carácter retórico, y a veces perturbador, que generalmente tienen esas declaraciones de la norma, puesto que parecen ir en contra de los principios de solidaridad financiera y unidad de caja propios del sistema de Seguridad Social (Disp. adic. 2.ª RDL 36/1978)⁴⁰.

IX. Para un balance del subsidio de desempleo agrícola

Como se puede comprender fácilmente, la evaluación de un sistema de protección del desempleo requiere, junto al análisis de la normativa, una reflexión sobre su nivel de aplicación y su grado de efectividad. Realizada, al menos en sus aspectos más importantes, la primera tarea, es hora ya de abordar ese segundo plano de nuestro estudio, e intentar una especie de balance, que forzosamente será provisional, sobre la virtualidad que ha tenido hasta el momento el subsidio de desempleo agrícola. Para ello vamos a utilizar básicamente los datos ofrecidos por el Ministerio de Trabajo en su *Boletín de Estadísticas Laborales*. Estas son las magnitudes de mayor interés que se desprenden de esa publicación:

a) La media mensual de trabajadores eventuales agrarios subsidiados alcanza la cifra de 192.300 en 1984; 184.400 en 1985; y 240.100 en 1986 (enero/junio). Se aprecia, por tanto, un ligero descenso en 1984 (primer año de subsidio) a 1985; y una fuerte subida, provisional todavía, de 1985 a 1986. Este aumento puede deberse a un incremento de las jornadas reales cotizadas, pero también a las nuevas disposiciones transitorias incluidas en el RD 2405/1985.

CUADRO N.º 2
TRABAJADORES EVENTUALES AGRARIOS SUBSIDIADOS (T.E.A.S.) EN 1984, 1985 Y ENERO-JUNIO 1986

	T.E.A.S. y Población Agraria en Paro, Total y Comunidades Autónomas					
	Media mensual de T.E.A.S., Total y Comunidades Autónomas			Población agraria en desempleo en Andalucía y Extremadura		
	Total	Andalucía	Extremadura	Andalucía	Extremadura	Total
1984	192.300	156.100	36.200	108.200	8.900	117.100
1985	184.400	132.400	32.000	111.100	15.600	126.700
1986 (En Jun.)	240.100	196.200	43.900	144.900	24.200	169.100

	T.E.A.S. según sexo y grupos de edad					
	Varones	Mujeres	M			
			≤ 19 años	20-24 años	25-54 años	55 y más años
1984	171.800	20.500	9.700	33.100	119.300	30.000
1985	160.200	24.200	8.400	35.200	113.800	27.000
1986 (En Jun.)	201.800	38.300	10.800	42.000	130.000	37.300

	T.E.A.S. según número de jornadas trabajadas al Mes, Total y Comunidades Autónomas					
	menos 1/3 jornadas al mes	Andalucía		más de 1/3 jornadas al mes	Andalucía	
		Extremadura	Extremadura		Extremadura	más de 21 días
1984	152.100	122.500	29.500	40.200	33.300	6.900
1985	134.700	109.700	24.800	49.700	42.500	9.300
1986 (En Jun.)	178.900	141.700	37.300	61.200	54.600	9.600

	T.E.A.S. según Comunidades Autónomas y Provincias									
	Andalucía								Extremadura	
	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Badajoz	Cáceres
1984	4.800	21.900	23.000	18.200	8.400	20.000	16.200	43.600	26.300	9.900
1985	4.500	22.900	22.900	18.000	9.800	19.700	14.100	45.100	22.500	9.500
1986 (En Jun.)	7.200	26.600	26.600	26.300	13.500	22.300	20.100	57.600	34.400	13.500

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Boletín de Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo, n.º 30, Julio-Agosto 1986, y de la EPA del INE correspondiente al 1.º trimestre de 1984, 1985 y 1986.
Nota: Las cifras de parados en la Agricultura incluyen asalariados (fijos y eventuales), autónomos y ayuda familiar.

CUADRO N.º 3
JORNALES GENERADOS POR EL P.E.R. EN ANDALUCÍA
DURANTE 1984 Y 1985

	1984		1985	
	Obras afectadas	Inversión afectada (en mill. de ptas.)	Obras afectadas	Jornales generados (31-12-1984)
PROVINCIA				
Almería	49	718.506	42	1.674
Cádiz	55	1.323.611	246	39.084
Córdoba	63	998.162	27	47.589
Granada	71	1.028.847	8	488
Huelva	67	1.117.671	16	263
Jaén	77	1.277.031	57	790
Málaga	66	1.273.953	139	23.587
Sevilla	87	1.933.013		
TOTAL	535	9.670.800	535	113.400
CONSEJERÍA				
Economía		401.249		
Política Territorial		5.916.100		
Agricultura		775.699		
Turismo		350.000		
Trabajo		404.350		
Salud y Consumo		151.678		
Educación		1.671.724		
TOTAL		9.670.800		113.400
PROVINCIA				
Almería	76	1.761.248		118.944
Cádiz	84	2.876.810		73.986
Córdoba	72	2.053.931		121.838
Granada	138	2.752.348		155.638
Huelva	66	1.490.980		75.116
Jaén	149	2.349.147		191.989
Málaga	153	2.869.768		132.430
Sevilla	145	3.601.290		198.150
TOTAL	883	19.755.512		1.068.091
ORGANISMOS				
Política territorial	226	10.771.071		107.200
Educación	5	22.000		440
A.N.L.A.	111	450.241		132.593
I.A.R.A.	541	8.512.200		827.858
TOTAL	883	19.755.512		1.068.091

Fuente: Memoria de la Consejería de Trabajo de la Junta de Andalucía (1984 y 1985).

b) Por Comunidades Autónomas, Andalucía agrupa a la mayor parte de los trabajadores eventuales subsidiados. Se mantiene desde 1984 en un 81 % aproximadamente, mientras que Extremadura representa el 19 % restante. La mayor extensión territorial y el mayor número de trabajadores agrícolas de Andalucía explican sin dificultad ese fenómeno.

c) Por provincias, dentro de las Comunidades Autónomas, destacan Sevilla dentro de Andalucía, que representa aproximadamente el 28 % de esa Comunidad Autónoma, frente a Almería que representa un 3,5 %, y Badajoz dentro de Extremadura, que alcanza alrededor del 75 %, frente al 25 % restante de Cáceres.

d) Los varones representan la mayor parte de los trabajadores agrícolas subsidiados, aunque en 1986 se aprecia una importante subida de las mujeres, que han pasado del 11 % aproximadamente en 1984, al 16 % en 1986. Estos datos de nuevo ante un fenómeno fácilmente explicable, acorde con la tradicional preferencia de la mujer en el mercado de trabajo. De todas formas, la participación de la mujer en el subsidio agrario es inferior al nivel de ocupación que mantiene en el sector agrícola (que supone en el total nacional, el 34 % en 1985), lo cual puede ser un indicio de que el trabajo de la mujer en el campo es en la mayoría de los casos de carácter autónomo o familiar.

e) Por grupos de edad, al mayor número de beneficiarios del subsidio corresponde al colectivo comprendido entre 25 y 54 años. Pero, en términos relativos, el mayor número de beneficiarios corresponde al colectivo comprendido entre 20 y 24 años, puesto que representan, pese a la estrechez de ese tramo de edad, el 17 % aproximadamente. Un porcentaje similar alcanzan los trabajadores mayores de 55 años. Todo ello indica que la población activa agrícola de carácter eventual ofrece un gran componente de jóvenes y trabajadores maduros, cuyo número es superior al de los trabajadores de edad intermedia.

f) Por jornadas reales trabajadas al mes, predominan, con gran diferencia sobre el resto, los beneficiarios que han cotizado menos de 1/3 de las jornadas mensuales, que representan un 75 % aproximadamente. Frente a ellos, los trabajadores que han cotizado más de 21 días al mes como media suponen únicamente el 3,5 %. Estas cifras nos dan idea de la baja tasa de actividad entre los trabajadores eventuales del campo, y de la dificultad que podría entrañar el establecimiento de un sistema de protección de carácter contributivo. Nos ponen de relieve, también, que ni el cómputo de los jornales realizados en el marco del PER, ni el cómputo de los días trabajados en el extranjero, han servido para aumentar considerablemente la tasa de actividad del trabajador eventual agrícola⁴¹.

Quizá la primera conclusión que deba deducirse de este balance provisiona-
nal del subsidio de desempleo agrícola, sea la de que ha ofrecido una tasa de cobertura excepcionalmente alta. Téngase en cuenta que, frente a la media de 240.100 trabajadores subsidiados al mes en Andalucía y Extremadura, en el primer semestre de 1986, las estadísticas de la EPA del primer trimestre de ese año daban un número de parados en la agricultura, para todo el Estado, de 247.200, en el que se incluyen tanto trabajadores autónomos, como por cuenta ajena, y dentro de éstos hijos y eventuales. Con esa misma fecha, An-

dalucía presentaba un número total de parados agrícolas de 144.900, y Extremadura un número total de 24.200⁴². El contraste de estas diferencias estadísticas pone de relieve, o bien que el número de parados en la Agricultura es inferior al real, o bien que buen número de beneficiarios del subsidio de desempleo agrícola no son realmente trabajadores eventuales agrícolas en paró.

De todas formas, el resultado de esa comparación no debe servir para atribuir al trabajador agrícola una situación de privilegio frente al resto. Téngase en cuenta que la cuantía del subsidio es del 75 % del SMI—que en la actualidad es de 40.140 pts.—, y que solamente puede percibirse, como máximo, 20 días al mes, con lo que los ingresos mensuales por esta vía únicamente pueden alcanzar la cuantía de 20.000 pts. aproximadamente, no muy lejos, como se puede apreciar, de las pensiones asistenciales. Téngase en cuenta también, para que la valoración sea más completa, que el PER ha generado en Andalucía 113.440 jornales en 1984, y 1.068.091 jornales en 1985, lo cual, dividido entre el número de beneficiarios del subsidio, da un cociente bastante escaso; que la formación profesional ocupacional para los trabajadores agrícolas todavía no parece haber recibido el impulso necesario; y que el proceso de reforma agraria iniciado en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura aún es titubeante⁴³. De ahí que ese balance deba servir, más bien, para exigir con más rigor las responsabilidades correspondientes en los casos de incumplimiento de las normas.

X. Subsidio de desempleo agrícola y protección por desempleo en el RGSS

Las peticiones de reforma o de sustitución del antiguo sistema de empleo comunitario, tan frecuentes en el inicio de la década de los ochenta, iban acompañadas en muchos casos de la reivindicación de un instrumento de protección del desempleo similar al implantado desde hacía tiempo en el RGSS. También en los trabajos preparatorios del subsidio de desempleo agrícola se había manejado, en algún caso, la posibilidad de establecer un seguro de desempleo similar al que protege a los trabajadores de la industria o los servicios. No es extraño, por fin, que desde la Administración o desde los sectores afectados se hagan comparaciones entre uno y otro régimen, y que se emitan juicios de valor sobre las ventajas de uno y otro. De ahí que merezca la pena intentar, a estas alturas de nuestro análisis, un cotejo entre los cauces de protección del desempleo en el campo y en el resto de los sectores de actividad.

La protección por desempleo en el RGSS ofrece en la actualidad un amplio contenido, de acuerdo con el art. 4 LPD. Comprende tres tipos de prestaciones o medidas de apoyo: prestaciones económicas para los que se encuentran en situación de desempleo y cumplan determinados requisitos; prestaciones de asistencia sanitaria para los que hubieran agotado las prestaciones anteriores y no tuvieran otra vía de protección; y acciones de formación y perfeccionamiento profesional para procurar la vuelta al empleo de los trabajadores en paró⁴⁴. De este conjunto de prestaciones, las más importantes y las que pue-

den considerarse propiamente de desempleo, son las de tipo económico, que comprenden, a su vez, el pago de la prestación propiamente dicha, y de las cuotas correspondientes de Seguridad Social; y que se dividen, siguiendo una tendencia cada vez más arraigada entre nosotros, en prestaciones contributivas—o prestaciones sin más—, y prestaciones asistenciales—o subsidios—⁴⁵.

La protección económica del desempleo en el RGSS se canaliza, por tanto, a través de dos niveles: el **contributivo** y el **asistencial**. Aunque las características de uno y otro se mezclan e interfieren con frecuencia, puede decirse, en síntesis, que el nivel contributivo concede unas prestaciones económicas a las personas que han perdido su empleo anterior y que han cubierto un período mínimo de cotización, prestaciones cuya cuantía y duración depende en gran medida de la base de cotización y del período cotizado por el beneficiario; y que el nivel asistencial proporciona un subsidio equivalente al 75 % del SMI a los desempleados que reúnen los requisitos necesarios para obtener las prestaciones anteriores, y que se encuentran en una situación que la ley considera de necesidad. Por otra parte, y según el tenor literal de la ley, el nivel contributivo se financia con las cotizaciones de trabajadores y empresarios, mientras que el nivel asistencial lo hace exclusivamente con las aportaciones del Estado⁴⁶.

La protección por desempleo de los trabajadores eventuales del campo discre, como hemos visto, por unas vías sensiblemente diferentes. El asalariado agrícola de carácter eventual en situación de desempleo tiene derecho básicamente a una prestación económica—denominada **subsidio** en la terminología legal—de carácter híbrido o mixto, puesto que en ella se entrecruzan caracteres de los sistemas contributivo y asistencial, aunque quizá con predominio de este segundo. A favor de su carácter asistencial juega su delimitación cuantitativa y temporal, que viene recogida previamente en la ley y que no depende de la cotización previa del beneficiario—salvo para determinadas situaciones transitorias, en vías de extinción—, y su canal de financiación, que es en exclusiva el Presupuesto del Estado. Pero en algunos aspectos manifiesta un cierto carácter contributivo, especialmente por la exigencia de un período mínimo de cotización para acceder al subsidio. Junto a esta prestación económica, que comprende también el pago de las cuotas de Seguridad Social, el trabajador agrícola en paro tiene preferencia para participar en los **trabajos del PER**, y puede acceder, asimismo, a cursos de **formación profesional ocupacional**.

La protección por desempleo en un régimen y otro presenta, por tanto, diferencias acentuadas. Desde el punto de vista del beneficiario, no cabe duda de que el RGSS ofrece una protección cuantitativamente mayor, no sólo porque las prestaciones de desempleo pueden ser superiores (ya que están en íntima relación con el salario real percibido anteriormente por el trabajador), sino también porque una vez agotadas, el beneficiario puede disfrutar de un subsidio de desempleo equivalente al 75 % del SMI del salario mínimo interprofesional durante un período máximo de 18 meses, que puede prolongarse incluso hasta la edad de jubilación para los trabajadores mayores de 55 años. El REASS, sin embargo, sólo ofrece un tipo de prestación económica—el **subsidio de desempleo**—, que tiene una cuantía y una duración previamente

CUADRO N.º 4
PERCEPTORES DE PRESTACIONES DE DESEMPEÑO Y TASA DE COBERTURA

Años (media anual)	Prestaciones económicas							Cobertura	
	Total	Nivel contributivo		Nivel asistencial		Asistencia Sanitaria	Tasa bruta (1)	Tasa neta (2)	
		Total prestaciones económicas	Desempleo total	Desempleo parcial	Trabajadores eventuales agrarios				Subsidio
1976	245.767	245.767	234.056	11.711	—	—	62,19	60,21	
1977	284.407	284.407	275.424	8.983	—	—	51,04	61,03	
1978	419.885	419.885	382.130	37.755	—	—	48,88	59,78	
1979	530.611	530.611	481.651	48.960	—	—	46,43	61,52	
1980	696.183	696.183	621.586	74.597	—	—	48,66	64,96	
1981 (1.ª sem.)	765.440	765.440	648.089	117.351	—	—	43,01	57,61	
1982	776.823	674.804	523.962	44.844	—	105.997	33,64	46,72	
1983	845.625	633.537	466.454	52.972	—	114.111	26,30	38,79	
1984	1.203.911	902.669	501.033	56.901	192.301	152.434	26,40	39,41	
1985	1.330.909	1.087.642	537.254	48.011	184.408	317.897	32,37	48,37	
1985 (En.-Jun.)	1.348.370	1.117.829	543.180	51.500	196.930	326.219	32,89	49,26	
1986 (En.-Jun.)	1.437.762	1.145.928	523.249	27.974	240.101	354.604	31,82	47,83	

(1) Tasa bruta = $\frac{\text{Perceptores de prestaciones económicas (excluidos desempleo parcial y subsidio especial de eventuales agrarios)}}{\text{Paro registrado}} \times 100$

(2) Tasa neta = $\frac{\text{Perceptores de prestaciones económicas (excluidos desempleo parcial y subsidio especial de eventuales agrarios) - Benefic. trabajadores agrícolas fijos}}{\text{Paro registrado en Industria, Construcción y Servicios}} \times 100$

Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo, julio/agosto 1986.

determinadas, y que es sensiblemente inferior, en una consideración de conjunto, a las que proporciona el RGSS. Es una prestación sometida, además, a un régimen más estricto de incompatibilidades.

¿Hay razones fundadas para esa diferencia de trato? Ciertamente, es difícil proceder a una equiparación total de la protección por desempleo en el RGSS y en el REASS. El mayor obstáculo para ello reside en las especiales características del trabajo agrícola, que, aún en condiciones de normalidad, se concentra en determinadas épocas del año y en determinadas zonas o cuencas. No puede hablarse en el campo de situaciones aisladas de desempleo, sino de desocupación en masa en temporadas de baja actividad o, incluso, a lo largo de todo el año. De ahí que no pueda ser efectivo un seguro de desempleo con-figurado desde una perspectiva predominantemente contributiva y sinálg-mática, como el que genera las prestaciones de desempleo en el RGSS; y que tampoco pueda resultar adecuado un subsidio que contemple únicamente situaciones individualizadas, como sucede, aunque cada vez menos, con el de dicho RGSS. Es necesario crear, por consiguiente, un instrumento de protección que tome en consideración la eventualidad y estacionalidad del empleo agrícola, y que sea válido para prestar asistencia a un colectivo amplio que sólo presta sus servicios por cuenta ajena con carácter intermitente. No se trata, pues, de proteger situaciones concretas de desempleo; sino, más bien, de paliar los efectos de una situación permanentemente de baja actividad⁴⁷.

La diferencia de régimen jurídico parece justificada por tanto, al margen ahora de las observaciones o críticas, de uno u otro signo, que la regulación concreta de un sistema de ese tipo pudiera merecer. Hay que tener en cuenta, por otra parte, que el subsidio de desempleo establecido para los trabajadores del campo ofrece algunas ventajas considerables sobre el seguro de paro del RGSS. En primer lugar, el beneficiario no necesita acreditar una cotización mínima tan dilatada como en el RGSS, ni ha de demostrar una de las situaciones de necesidad que se enumeran en el art. 13 de la ley 31/1984 de Protección por Desempleo para tener derecho a los subsidios asistenciales; en segundo lugar, el trabajador agrícola puede renovar ininterrumpidamente su derecho al subsidio cada año, y percibirlo dentro de este período durante 180 días; y por último, el trabajador agrícola tiene la posibilidad de obtener rentas alternativas mediante la participación en trabajos del PER, cuya cotización es computable, además, para causar derecho al subsidio posteriormente⁴⁸. No es fácil, ciertamente, determinar con precisión qué régimen, si el general o el agrícola, resulta favorecido en una comparación global y de conjunto.

Esta mayor facilidad para obtener y renovar periódicamente el derecho al subsidio agrícola, se ha traducido en una tasa de cobertura netamente superior a la registrada en el sistema de protección por desempleo del RGSS. Así, frente a las cifras excepcionalmente altas de trabajadores agrarios eventuales subsidiados (cuadro n.º 2), la tasa de cobertura del desempleo en el RGSS no alcanza en ningún caso, durante el mismo período temporal, el 50 %: la tasa bruta —obtenida de dividir el número total de perceptores de prestaciones y subsidios, excepto los beneficiarios por desempleo parcial o los trabajadores eventuales agrarios, por el para registrado en el conjunto de los sectores de

actividad— es de un 26,40 % para 1984, de un 32,37 % para 1985, y de un 31,82 % para 1986 (enero/junio); mientras que la tasa neta —que se obtiene de dividir el número total de perceptores de prestaciones y subsidios, excepto beneficiarios por desempleo total, trabajadores eventuales agrícolas, y trabajadores fijos agrícolas, por el paro registrado en industria, construcción y servicios— es de un 39,41 % en 1984, de un 48,37 % en 1985 y de un 47,83 % en 1986 (enero/junio)⁴⁹.

XI. El papel de las Comunidades Autónomas en la protección del desempleo agrícola

Con la actual configuración territorial de nuestro Estado, resulta obligado con frecuencia preguntarse por el papel que asumen las Comunidades Autónomas en la ordenación o gestión de un determinado aspecto de la vida económica o social. Esa cuestión adquiere una importancia probablemente mayor en la protección por desempleo de los trabajadores eventuales del campo, fundamentalmente por dos razones: primero, porque es una medida que limita su aplicación al ámbito de determinadas Comunidades Autónomas, con la consiguiente exclusión de las restantes; y segundo, porque el sistema vigente concede unas prestaciones cuya cuantía, fijada previamente por la norma, parece revestir un carácter básico o mínimo —no en vano se determina con relación al SMI—, para atender en primera instancia las situaciones de necesidad generadas por el paro. De ahí que sea lícito preguntarse, por una parte, si las Comunidades Autónomas pueden elaborar medidas propias de protección al desempleo agrícola; y por otra, si pueden mejorar la protección dispuesta por el Estado.

La contestación a la primera pregunta no presenta, en principio, excesivas dificultades. El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas diseñado en la Constitución, ofrece la posibilidad de que los poderes públicos de ámbito autonómico asuman alguna participación en la protección del desempleo, y en concreto, del desempleo agrícola. Pero esta intervención solamente podrá ocurrir por vías indirectas. Las Comunidades Autónomas no pueden establecer un sistema de protección del desempleo agrícola basado en los esquemas de la previsión social, porque en esta materia, como se sabe, la Constitución ha reservado para el Estado la legislación básica y el régimen económico, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas asuman funciones de ejecución o gestión (art. 149.1.17). La creación de un nuevo instrumento de protección del desempleo perteneciente a la materia de Seguridad Social, incidiría, sin duda, en los aspectos nucleares o básicos de ese sistema, cuyo tratamiento pertenece en exclusiva al Estado⁵⁰.

Por esa razón, la intervención de las Comunidades Autónomas tendría que situarse en otras esferas. Ello no significa que tenga que carecer forzosamente de relevancia. Las Comunidades Autónomas pueden adoptar, por ejemplo, medidas de política de empleo dirigidas al sector agrícola, que pueden constituir una ayuda importante para el trabajador desempleado. Entre ellas destaca especialmente la financiación de planes o programas de obras y servicios

para crear Oportunidades de empleo en los sectores o zonas más afectados. La competencia de las Comunidades Autónomas para adoptar este tipo de medidas no viene reconocida de manera expresa en el ordenamiento, pero puede deducirse sin dificultad del conjunto de facultades que en virtud de la Constitución les corresponden, como ha puesto de relieve la doctrina y el Tribunal Constitucional⁵¹. Es una competencia, por lo demás, ampliamente ejercida durante los últimos años, en los que con frecuencia se han aprobado, con cargo a los Presupuestos de la Comunidad correspondiente, programas de empleo de interés social o comunitario⁵². En algunos casos, esos planes se han dirigido, de una manera expresa y exclusiva, a los trabajadores desempleados del campo⁵³.

Las Comunidades Autónomas pueden adoptar, asimismo, medidas de naturaleza o contenido asistencial, con el fin de procurar a los trabajadores desempleados determinadas prestaciones económicas o sociales. Debe tratarse, en cualquier caso, de medidas pertenecientes al ámbito de la Asistencia Social, en el que la Constitución ha permitido claramente la entrada de los Entes autonómicos, sin perjuicio de que también el Estado pueda intervenir en el mismo (art. 148.1.20). También pueden encontrarse en la actualidad algunos ejemplos de este tipo, aunque en bastante menor medida que en la modalidad anterior; además, y al menos por el momento, estas actuaciones no han sido concebidas en especial para los trabajadores desempleados del campo⁵⁴.

Más complicada es la respuesta a la segunda pregunta que nos hemos formulado: ¿pueden las Comunidades Autónomas completar la protección dispensada por el Estado a los trabajadores desempleados del campo? Como se habrá podido deducir de las consideraciones anteriores, la primera cuestión que ha de resolverse es si el subsidio de desempleo establecido por el RD 2298/1984 pertenece al ámbito de la Seguridad Social, estrictamente considerada, o al de la Asistencia Social, puesto que es distinto el reparto de competencias en cada uno de ellos. Ya tuvimos ocasión de exponer que el subsidio de desempleo tiene una naturaleza predominantemente asistencial, que se deriva, en síntesis, de las características que presentan sus prestaciones, que son tasadas y no guardan, en la mayoría de los casos, proporción con la cotización previa del beneficiario—, y de las vías que contribuyen a su financiación— que se inscriben íntegramente en los Presupuestos Generales del Estado—. Pero no por ello debemos catalogar el subsidio como una medida perteneciente al campo de la Asistencia Social.

En efecto, como ha puesto de relieve la doctrina, la naturaleza asistencial o contributiva no es decisiva para calificar una determinada medida, respectivamente, como de Seguridad Social o de Asistencia Social. Los sistemas de Seguridad Social utilizan desde hace tiempo técnicas contributivas y técnicas asistenciales, lo cual, dicho sea de paso, ha permitido a la doctrina hablar de diversos modelos de Seguridad Social⁵⁵. Puede decirse, incluso, que en el art. 41 de la Constitución—y, con seguridad, en la ley de Bases de 1963—probablemente se diseña un sistema de Seguridad Social básicamente asistencial, puesto que busca sobre todo la concesión de prestaciones sociales suficientes, ante situaciones de necesidad⁵⁶. El carácter contributivo o asistencial de las prestaciones no es, por consiguiente, un criterio válido hoy día para decidir

sobre su pertenencia a la Seguridad Social; hay que atender más bien a su índole o no en un sistema público que, mediante la concesión de prestaciones jurídicamente exigibles, trata de prevenir y remediar los riesgos que pueden ocasionar un defecto de ingresos o un exceso de gastos en el individuo, sistema que a través de su formación histórica ha recibido el nombre de Seguridad Social⁵⁷. Y a estas alturas, no es dudoso que la protección por desempleo—peste a que en nuestro país tiene una regulación, una gestión y una financiación específicas—forma parte de los sistemas de Seguridad Social, sin perjuicio de que sus prestaciones tengan carácter contributivo o asistencial, o de que—como ocurre en la ley 32/1984 de Protección por Desempleo—participen de ambos conjuntamente⁵⁸.

La protección del desempleo agrícola, aunque presenta unas características muy peculiares, forma parte también de ese sistema. En nuestro país, la integración en el mismo se lleva a cabo a través de las normas reguladoras del Régimen Especial Agrario de Seguridad Social, y de la ley de Protección por Desempleo, que actúa como norma supletoria de sus reglas. La inclusión del subsidio de desempleo agrícola en el sistema de Seguridad Social lleva consigo, automáticamente, la aplicación de lo dispuesto en el art. 149.1.17 de la Constitución correspondiente al Estado la legislación básica y el régimen económico, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por la Comunidad Autónoma correspondiente. Con este reparto de competencias, es claro, de momento, que las Comunidades Autónomas pueden asumir, siempre que así lo establezcan sus Estatutos de Autonomía, la gestión de diversos servicios de Seguridad Social. Las Comunidades Autónomas afectadas podrían asumir, en concreto, algunos aspectos de la gestión del subsidio de desempleo agrícola, de la misma forma que participan en la gestión del Plan de Empleo Rural⁵⁹.

Pero con ello no resolvemos la cuestión planteada al principio: ¿pueden completar o mejorar la protección dispensada por el Estado, mediante la creación legal de una prestación complementaria? Según el art. 149.1.17 de la Constitución, corresponde al Estado en exclusiva la legislación básica de Seguridad Social, que comprende el tratamiento—y no sólo mediante ley, sean necesarias para atender al interés general, para establecer unas condiciones jurídicas y económicas uniformes, y para mantener un denominador común acorde con los fines perseguidos en cada momento por el legislador—. Es claro que entre esas cuestiones se encuentran la acción protectora del sistema y, en especial, el subsidio de desempleo agrícola. Pero la atribución al Estado de la normativa básica no implica que, por ese sólo hecho, quede cerrada toda posibilidad de intervención normativa de las Comunidades Autónomas. La normativa básica debe establecer unos límites a la actuación de los poderes públicos autonómicos y, a la vez, fijar unos criterios o principios que habrán de respetar en cualquier caso dichos poderes; pero, como se desprende de su misma definición, puede dejar al mismo tiempo algún resquicio para la intervención normativa de las Comunidades Autónomas, precisamente en los aspectos que no fuesen considerados básicos por el Estado. Cabría, en principio, una competencia compartida en la regulación de la Seguridad Social, como ocurre en otras materias de las que se citan, con una terminología similar, en el art. 149.1.17 de la Constitución⁶⁰.

Para determinar si esa intervención puede tener como objetivo la mejora de las prestaciones estatales, habrá que dilucidar previamente si el nivel de protección establecido por el Estado, a la vez que básico, funciona como mínimo frente a las Comunidades Autónomas, como se ha señalado para otras materias recogidas también en el precepto anterior⁶². Ese carácter mínimo, en su caso, deberá desprenderse de la normativa dictada por el Estado, que es el encargado en primera instancia de trazar los contornos de "lo básico". Deberá desprenderse, concretamente, del ordenamiento vigente de la Seguridad Social, que —en tanto que no aparezca una norma postconstitucional, como ha dicho el Tribunal Constitucional— hace las veces de legislación básica en la materia. Es en este contexto donde cobra importancia el art. 21 de la ley de Seguridad Social de 1974, que —situándose en la línea que después ha trazado, aunque de una manera implícita, el art. 41 de la Constitución— declara que la protección del sistema tiene carácter mínimo y obligatorio para todas las personas incluidas en su campo de aplicación; de lo que cabría inferir que esa normativa básica es una normativa de mínimos.

Sin embargo, el carácter mínimo de las prestaciones de Seguridad Social, que se deduce del art. 21 de la ley de 1974, no significa que automáticamente queden abiertas las puertas del sistema para las Comunidades Autónomas. Quedan aún obstáculos prácticamente insalvables para su intervención. Algunos de ellos tienen un reflejo claro en el derecho positivo vigente, bien en el propio art. 21 de la ley de Seguridad Social, que únicamente permite la mejora de las prestaciones "en la forma y condiciones que se establezcan en las normas reguladoras del Régimen General y de los Especiales"; bien en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, que no parecen asumir esta clase de competencias⁶³. Otros se derivan de la situación actual del ordenamiento de Seguridad Social, que ciertamente deja pocos huecos o espacios libres; y de la reserva total que del régimen económico del sistema hace el art. 149 de la Constitución para el Estado⁶⁴. Otros, por fin, tienen su origen en los principios de igualdad y solidaridad interterritorial que presiden nuestro texto constitucional (desde el art. 1 al art. 157, pasando por el art. 14, el art. 139, o el mismo art. 41), contra los que probablemente chocaría la implantación por los poderes públicos (estatales o autonómicos) de un nivel de protección diferente para las distintas regiones del Estado.

Todos estos obstáculos juegan también, como es natural, en el subsidio de desempleo agrícola. De todas formas, no debemos olvidar que estamos ahora ante una medida dirigida únicamente a determinadas Comunidades Autónomas. Este criterio de delimitación de su campo de aplicación, unido al fuerte componente asistencial del subsidio, podría facilitar una cierta intervención, aunque fuese por vías indirectas, de las Comunidades Autónomas afectadas. Podría ser, dicho con otras palabras, el presupuesto para una colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, con el fin de procurar de una manera conjunta la aportación necesaria para la financiación del subsidio, bien sea mediante la aportación directa de la Comunidad Autónoma al fondo que según la normativa actual debe preparar el Estado (art. 9 RD 2298/1984), bien sea mediante el uso de esta variable a la hora de negociar y determinar las transferencias de recursos del Estado a las Comunidades Autónomas.

XII. Anexo

Como era previsible, para el año 1987 han aparecido nuevas reglas para la aplicación transitoria del subsidio de desempleo agrícola (RD 2697/1986 de 30 de diciembre). La nueva normativa —que no ha tardado en originar conluctaciones y movimientos de protesta por parte de las organizaciones sindicales del campo— parece que tiene como objetivo fundamental reducir el número de beneficiarios del subsidio, especialmente entre quienes no se dedican con la necesaria habitualidad a los trabajos agrícolas. Con ese fin, endurece notablemente los requisitos mínimos de cotización que, con carácter transitorio, venían aplicándose en los últimos años; y da un paso importante hacia la progresiva implantación, de forma plena y permanente, de los requisitos de cotización establecidos con carácter general en el RD 2298/1984, que son los siguientes:

a) En primer lugar, recoge una regla que tradicionalmente se había incluido en las normas reguladoras del PER, por la cual se podían computar, para acceder al subsidio de desempleo agrícola, las cotizaciones realizadas al RGSS en virtud de esos trabajos, siempre que no se hubiesen computado para acceder a las prestaciones de desempleo de dicho Régimen, y siempre que en el REASS se hubiesen cotizado al menos 30 jornadas reales. Las cotizaciones del RGSS computadas para el subsidio de desempleo agrícola no podrán utilizarse posteriormente para conseguir prestaciones de desempleo (disp. trans. 1.ª, 1 y 4.ª).

b) En segundo lugar, permite la percepción del subsidio a quienes, a pesar de no cubrir las 60 jornadas exigidas con carácter general, hubieran sido beneficiarios del empleo comunitario durante 1983 y del subsidio durante 1986. Esta regla ya venía siendo tradicional en la normativa del subsidio de desempleo, pero a diferencia de sus anteriores versiones, ahora exige un mínimo de 20 jornadas cotizadas —antes eran 10—, y pone como condición que las cotizaciones al RGSS no superen a las cotizadas en el REASS a efectos del cómputo de esa cuantía mínima (disp. trans. 1.ª 2). Es la regla que dicho sea de paso, ha levantado el mayor número de protestas entre los afectados.

Por lo demás, el RD 2697/1986 sigue declarando que el periodo de cómputo de los doce meses anteriores a la situación de desempleo, al que se refiere el art. 2.1.º d RD 2298/1984, se retrotraerá por el tiempo equivalente al que el trabajador hubiera permanecido en situación de invalidez provisional, servicio militar o servicio social sustitutorio (disp. ad.).

NOTAS

1. Vid. MARTÍN VALVERDE, Legislación laboral y relaciones de trabajo en la agricultura, en DURAN (dir.), *Las Relaciones Laborales y la Reorganización del sistema productivo*, Córdoba, 1983, p. 229 y sig.

2. El tratamiento distinto del desempleo agrícola respecto de otros sectores de actividad no es exclusivo, desde luego, de nuestro país. Vid. por ejemplo, M. CINELLI, *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Milano, 1982, p. 289; GITTER, *Sozialrecht*, München, 1981, p. 175; MAGNO, *Diritto agrario del lavoro*, Milano, 1984, p. 191. También ha seguido unos derroteros muy particulares la organización y representación de intereses en el medio rural. Vid. MOYANO, *Cooperativismo y agricultura. Asociaciones profesionales y articulación de intereses en la agricultura española*, Madrid, 1984.
3. Vid. sobre las críticas suscitadas por el empleo comunitario, GARCIA MURCIA, Los programas de empleo comunitario en España, en *II Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo*, Madrid, 1985, p. 62.
4. Téngase en cuenta que en Andalucía, según la EPA del primer trimestre de 1986, la población agraria desocupada alcanzaba la cifra de 144.900, el 24,3 de la población total en paro, y el 32,7 de la población activa agraria. Vid. cuadro n.º 1.
5. Sobre las condiciones del obrero agrícola a lo largo de los siglos XIX y XX, y sobre la permanente situación revolucionaria del campo, DIAZ DEL MORAL, *Historia de las agitaciones campesinas andaluzas*, Córdoba, 1929; ROMEU, *Las clases trabajadoras en España*, Madrid, 1970, p. 69 y 147; TUNON DE LARA, *El movimiento obrero en la historia de España*, Madrid, 1972, p. 144.
6. La exclusión de los trabajadores agrícolas también se deducía, aunque de manera implícita, del Decreto de 26 noviembre 1959, que creaba un seguro de desempleo para los afectados por la reconversión o reestructuración de empresas. Curiosamente, en los inicios de los años 60 se denota una preocupación de la Administración pública por crear un sistema de protección del desempleo agrícola, antes incluso de que fuera creado con carácter general el seguro de desempleo en nuestro país. Las OOMM de 6 de junio de 1961, por ejemplo, encargaban al Servicio de la Seguridad Social Agraria del Ministerio de Trabajo el estudio del desempleo agrícola y la preparación de las medidas más adecuadas para combatirlo, entre ellas la subvención de obras con finalidad "político-social para absorber el paro".
7. La peculiaridad de los trabajos agrícolas impregnó el conjunto del REASS y condicionó directamente el contenido de sus normas. El preámbulo de la ley de 31 de mayo de 1961, por ejemplo, que se debía considerar trabajador agrícola, no al que presta servicios en la agricultura, sino al que liga su vida a las labores agrarias. De ahí que se estableciese la obligación de estar inscrito en un censo y de cotizar ininterrumpidamente, como si de un *status* se tratara.
8. Vid. sobre esta evolución, J.M. PEREZ-BLANCO, Rasgos macroeconómicos básicos de la evolución de la agricultura española 1964-82: crisis actual, *PEE*, n.º 16 (especial sobre *La nueva agricultura española*), 1983; LEGUINANAREDO, Exodo rural y envejecimiento de la población activa agrícola; y GARCIA DE BLASRUJESGA, Empleo agrario y crisis económica, ambos en *Estudios de Economía del trabajo en España*, I, Madrid, 1985.
9. El RD 448/1978 aparece poco después de la elaboración del *Libro Blanco de la Seguridad Social* en el seno del Ministerio de Trabajo (que data de 1977), en el que se preveía la continuación del empleo comunitario. En los *Pactos de la Moncloa*, de ese mismo año, se preveía también la continuación del sistema, así como el aumento de los recursos.
10. Vid. ampliamente sobre este proceso, GARCIA MURCIA, Los programas de empleo comunitario en España, *cit.* p. 61 y sig.
11. Así, el RD 3237/1983, al regular el nuevo subsidio de desempleo, decía que durante 1984 el subsidio se aplicaría a los que hubieran sido beneficiarios del empleo comunitario.

12. Como medidas de fomento del empleo en la agricultura se recogían, por ejemplo, la fijación de precios de garantía para los productos cuyo cultivo requiriese una cantidad apreciable de mano de obra, la financiación de las labores agrícolas intensivas en el uso de mano de obra, la bonificación de la contratación de desempleados, o la adaptación al campo de las medidas de fomento del empleo de carácter general aprobadas en nuestro país. Como medida de reparto del trabajo se contemplaba la jubilación anticipada a partir de los 55 años. Vid. INEM, *Propuesta de creación de un sistema de protección frente al desempleo y de fomento del empleo agrario*. Curiosamente, en el primero de esos proyectos, la creación de un seguro de desempleo para los trabajadores eventuales del campo se preveía en una norma con rango de ley (decreto-ley), quizá porque no se trataba de una simple modificación de una prestación ya creada (el empleo comunitario), sino de la creación de una prestación nueva. Pero esta primera posición fue abandonada en sucesivos proyectos y en la redacción final.
13. El PER tiene un carácter anual, y por ello viene regulado por una norma distinta en cada ejercicio presupuestario, en la que se aplican las directrices generales de los Presupuestos del Estado. Actualmente se regula en el RD 112/1986 de 10 de enero. En el PER tienen preferencia para participar los trabajadores agrícolas que hubieran sido perceptores del subsidio en el año anterior, y no tuvieran derecho a percibirlo en el actual. Al PER quedan afectados proyectos de inversión del Estado, proyectos de inversión de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, y cualesquiera otros proyectos de las Administraciones públicas dirigidos al ámbito rural dentro de esas Comunidades Autónomas.
14. Las primeras previsiones sobre la formación profesional ocupacional en el campo aparecen en la Resolución del INEM de 22 de octubre de 1984, que aprobó la inclusión en los conciertos del INEM con las Administraciones públicas la realización de cursos de formación, en cuya programación se debería tener en cuenta "la incidencia del desempleo estacional de los trabajadores eventuales agrarios y las expectativas de participación en programas de empleo rural de los asistentes a los cursos". La formación profesional ocupacional forma parte desde entonces de estos programas de colaboración entre el INEM y las Administraciones públicas (Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, etc.), regulados actualmente por las OOMM de 21 de febrero de 1985. Recientemente se ha incluido en el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (aprobado por OM de 20 de febrero de 1986) un programa de formación profesional ocupacional en el medio rural "para la cualificación profesional o reconversión de los trabajadores eventuales del medio rural", mediante cursos organizados por el INEM o sus Centros Colaboradores, con participación de las entidades públicas o privadas interesadas. Los asistentes a los cursos percibirán una "peca individual" de 500 pts. o del 75 % del SMI, según sean menores o mayores de 25 años. Conviene recordar que en la formación profesional del trabajador agrícola también puede incidir el sistema educativo ordinario —a través de la llamada *formación profesional reglada*— y la denominada *capacitación agraria*; aunque su configuración y sus objetivos son bien diferentes de los que se persiguen con la formación profesional ocupacional. Sobre esos temas, G. CAR-MENA, Sistema educativo y medio rural: la formación profesional, y J. GONZALEZ, Situación de la formación profesional en el medio rural: un análisis de su financiación, ambos en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, n.º 136 (1986).
15. Como también puede incidir, y seguramente ésta es su finalidad, la exclusión de los titulares de explotaciones agrarias con base imponible reducida, dentro de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, de las tarifas de primas mínimas por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en relación con los trabajadores eventuales que contratan. La exclusión se llevó a cabo en primer término con la Resolución de 29 octubre 1984, y fue incluida después en las normas sobre cotización a la Seguridad Social (dbsp. adic. RD 2475/1985 de 27 de diciembre, por ejemplo).

16. Vid. LUNA SERRANO, Il diritto agrario e la Costituzione spagnola del 1978: fonda-
menti costituzionali della proprietà e dell'impresa agrarie. *Riv. di Dir. Agr.*, gen-mar-
zo 1985, p. 68. Las disposiciones legales citadas son la ley 16 de noviembre de 1979 de
finzas manifestamente mejorables, la ley de 31 de diciembre de 1980 de arrendamien-
tos rústicos, la ley de 24 de diciembre de 1981 de la explotación familiar agraria y jóve-
nes agricultores, la ley de 26 de mayo de 1982 de contratación de productos agrarios, la
ley de 30 de junio de 1982 de agricultura de montaña, la ley de 3 de julio de 1984 de Re-
forma Agraria en Andalucía, y la ley de 2 de mayo de 1986 de la Dehesa de Extremadu-
ra. El intento de reforma y racionalización de la propiedad y la explotación agrícola ha
sido permanentemente en nuestra historia más inmediata. Vid. BALLARIN, *Derecho Agrar-
rio*, Madrid, 1978, p. 119 y sig.
17. Vid. sobre el concepto de política de empleo, MARTIN VALVERDE, La política de
empleo: caracterización general y relaciones con el Derecho del Trabajo, *D.L.*, n.º 9
(1983). Sobre el concepto de prestación de Seguridad Social, ALONSO OLEA, *Instituci-
ones de Seguridad Social*, Madrid, 1985, p. 15.
18. Vid. GONZALEZ ORTEGA, El trabajo temporal de colaboración social, p. 125 y
PEDRAJAS, El empleo comunitario: entre el fomento del empleo y la protección por
desempleo, p. 285, ambos en DURAN (dir.), *Las Relaciones Laborales y la reorganiza-
ción del sistema productivo*, Córdoba, 1983.
19. Vid. OCDE, *El desafío del paro*, Madrid, 1984, p. 135 y sig.
20. Vid. sobre los conceptos de contributivo y asistencial, ALARCON CARACUEL, El
desempleo: niveles de protección y régimen de las prestaciones, en RODRIGUEZ-
PINERO, *Comentarios a la nueva legislación laboral*, Madrid, 1985, p. 249.
21. El art. 5 del RD 112/1986, que regula el PER, establece que cuando las cotizaciones
efectuadas en virtud de los trabajos del PER no sean suficientes para causar derecho a
prestaciones de desempleo del RGSS, "se computarán a efectos de completar las sesen-
ta jornadas reales necesarias para percibir el subsidio de desempleo... siempre que se
hayan cotizado, al menos, treinta jornadas reales al Régimen Especial Agrario". El RD
2405/1985, por su parte, modifica las disposiciones transitorias del RD 2298/1984 para
considerar beneficiarios del subsidio de desempleo a los que, no reuniendo los requisi-
tos de cotización exigidos por la norma, acrediten un mínimo de 10 jornadas cotizadas
en el año anterior y hubieran sido beneficiarios del empleo comunitario en 1983; así
como a los que hubiesen cumplido el servicio militar o social sustitutorio durante 1984,
o hubiesen estado en situación de invalidez provisional, y sólo puedan acreditar 10 jor-
nadas cotizadas durante 1982 y 1983. La Resolución de 26 de febrero de 1985, por otro
lado, había ampliado, por vía interpretativa, el contenido de las Disp. Trans. 1.ª del
RD 2298/1984, para integrar entre los beneficiarios del subsidio a los beneficiarios del
empleo comunitario durante 1983 que no hubiesen sido beneficiarios del subsidio en
1984 por figurar al frente de explotaciones agrarias de base imponible superior a 12.000
e inferior a 18.000, que era el nuevo límite impuesto por aquel RD 2298/1984.
22. Puede considerarse como una manifestación de la política regional, en el ámbito del
empleo. Sobre la política regional, desde una perspectiva general, RODRIGUEZ
SAIZ y otros, *Política económica regional*, Madrid, 1986, p. 15 y sig.
23. Vid. el cuadro n.º 1.
24. Sobre el principio de igualdad y la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el tema,
RODRIGUEZ-PINERO/FERNANDEZ LOPEZ, *Igualdad y discriminación*, Ma-
drid, 1986, p. 36 y sig.
25. El RD 3237/1983 derogó expresamente la OM de 16 de noviembre de 1976, que había
regulado la ampliación del empleo comunitario a los trabajadores por cuenta propia.

26. Para 1984 se estableció un límite de 12.000 pts. en la base imponible de la explotación
a efectos de contribución territorial rústica. El RD 2298/1984 estableció posteriormente
un límite de 18.000 pts., aún vigente.
27. El art. 3.2.a del RD 3772/1972 prevé expresamente la prestación de servicios a varios
patrones o empleadores de manera simultánea, en labores de custodia de ganado o vi-
glancia de las explotaciones.
28. Vid. sobre las modalidades de contratación temporal vigentes, RODRIGUEZ-PINE-
RO, La contratación temporal en la ley 32/1984 y en los decretos de desarrollo, en *Co-
mentarios a la nueva legislación laboral*, cit. p. 92 y sig.
29. Vid. CRUZ VILLALON, El contrato de trabajadores fijos discontinuos en la ley 32/
1984, *RL*, n.º 6 (1985), p. 1036; SALMERON, La contratación de trabajadores fijos
discontinuos, *D.L.*, n.º 16 (1985), p. 20.
30. El art. 1.2 RD 1469/1981 de 19 de junio consideraba trabajador por cuenta ajena de ca-
rácter fijo, a los efectos de su aplicación, al "contratado para prestar sus servicios por
tiempo indefinido... adscrito a una o varias explotaciones del mismo titular".
31. Vid. SALMERON, La contratación de trabajadores fijos discontinuos, cit. p. 35 y sig.
32. La disp. trans. 1.ª del RD 2298/1984 (una vez modificada) establece claramente que las
cotizaciones al RGSS que se hayan computado par acusar derecho al subsidio no se
cuentan en cuenta en ningún caso para causar derecho a prestaciones del citado RGSS.
El art. 5.3 del RD 112/1986, regulador del PER, establece una regla equivalente.
33. En el RD 3237/1983 la situación de desempleo se definía como aquella en que se en-
cuentra el trabajador para el que "se extinga el contrato de trabajo por alguna de las
causas previstas en el art. 49 del Estatuto de los Trabajadores, excepto las establecidas
en sus números 1, 4, 5 y 6".
34. Para la definición del desempleo en la ley 31/1984, GONZALEZ ORTEGA, la ley 31/
1984 de protección por desempleo: objeto de la protección y personas protegidas, en
RODRIGUEZ-PINERO, *Comentarios a la nueva legislación laboral*, cit. p. 215.
35. En los primeros proyectos de reforma de la protección del desempleo agrícola se había
previsto una cotización mínima de 90 jornadas, en base a que la OM de 21 de junio de
1961 sobre los Estatutos de la Mutualidad Nacional de Previsión Social Agraria, había
entendido que concurría el requisito de habitualidad necesario para adquirir la condi-
ción de trabajador agrícola cuando se trabajaran al menos "noventa días efectivos al
año". Además, la cuantía de la prestación dependía del número de jornadas que, a par-
tir de ese mínimo, se acreditaran.
36. Vid. la nota 20.
37. Hay supuestos, no obstante, en los que la duración del subsidio depende del número de
días cotizados. Sucede así en las situaciones transitoriamente incluídas a efectos de per-
cepción del subsidio, en las que a partir de 10 jornadas cotizadas al REASS o al RGSS
se concede el subsidio 100 días, cuando se ha cotizado de 10 a 33 jornadas; durante el
triple de los días cotizados, cuando la cotización va de 34 a 59 días; y de 180 días, cuando
la cotización supuera los 60 días (disp. trans. 1.ª 2298/1984, modificada).
38. La cuantía actual del SMI para los trabajadores no eventuales es de 40.140 pts. al mes
o 1.338 pts. al día (art. 1 RD 2774/1985). Ante el silencio de la norma y la ausencia de
distinción, es claro que se refiere al SMI de los mayores de 18 años, que sería el único
aplicable a estos efectos. La cuota que han de ingresar los trabajadores por cuenta ajena
en el REASS resulta actualmente de la aplicación de un tipo del 9 % a las bases estable-
cidas en la OM de 28 de enero de 1985. En el RD 3237/1983 se había dispuesto el pago
al trabajador, con carácter transitorio, de un 10 % sobre el subsidio para hacer frente
a esta cuota.

39. Establece el art. 4.7 RD 2298/1984 que cuando la extinción del derecho al subsidio se produzca por la comisión de una infracción muy grave, no se computarán, a efectos del nacimiento de un nuevo derecho, las jornadas reales cotizadas anteriormente a la extinción.
40. Vid. ALARCON CARACUEL, El desempleo: niveles de protección y régimen de las prestaciones, *cit.*, p. 253.
41. Vid. cuadro n.º 2.
42. Vid. cuadro n.º 1.
43. Vid. cuadro n.º 3.
44. La formación profesional ocupacional, sin embargo, no es objeto de tratamiento en la normativa sobre desempleo. La norma remite implícitamente a la LBE y a su desarrollo reglamentario, que en esta materia se encuentra básicamente en la OM de 20 de febrero de 1986, que aprueba el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional.
45. Vid. ALARCON CARACUEL, El desempleo: niveles de protección y régimen de las prestaciones, *cit.*, p. 249.
46. Vid. ALARCON CARACUEL, EL desempleo: niveles de protección y régimen de las prestaciones, *cit.*, p. 253.
47. Vid. MAGNO, *Derecho agrario del lavoro*, *cit.*, p. 149; MARTÍN VALVERDE, Mercado de trabajo agrícola y legislación social en el medio rural, *TL*, n.º 2, 1986, p. 22 y sig.
48. No puede olvidarse, en este contexto, que también el trabajador de la industria y los servicios en paro cuenta con la posibilidad de participar en planes de obras y servicios organizados por el INEM en colaboración con otras entidades públicas, de acuerdo con las OOMM de 21 de febrero de 1985, si bien los planes de este tipo que se organicen en Andalucía o Extremadura quedarán afectos al PER, con la consiguiente preferencia de los trabajadores agrícolas.
49. Vid. cuadro n.º 4.
50. Vid. la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1986 de 9 de junio; también DE LA VILLA/DESENTADO, Delimitación de las competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de relaciones laborales y de Seguridad Social en la Constitución *CCDT*, n.º 4 (1978), p. 171; PALOMEQUE, Los derechos a la seguridad Social y a la salud en la Constitución, en AAVV, *El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución*, Madrid, 1980, p. 317.
51. Vid. CASAS, Las competencias laborales de las Comunidades Autónomas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía y su interpretación por el Tribunal Constitucional, *RL*, n.º 6 (1985), p. 1021; LANDA, ¿Es posible una política regional de empleo en España?, en AAVV, *El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la crisis económica*, Madrid, 1984, p. 305.
52. Vid. por ejemplo el Plan de Trabajo y Formación de Cataluña para 1984 y 1985 (Ordene de 17 de abril de 1984 y 26 de marzo de 1985); el Fondo de Obras para la lucha contra el paro del País Vasco (Decreto 27/1984 de 23 de enero); o el Programa Urgente de empleo de Canarias (Ley 3/1984 de 20 de junio).
53. Entre ellos, los programas de obras y servicios aprobados en Valencia (Decreto 16/1985 de 23 de febrero) y Murcia (Ordene de 21 y 22 de febrero de 1985) para procurar ocupación a los trabajadores del campo desahuciados a causa de las heladas.
54. Vid. el Decreto 33/1984 de 8 de noviembre de Cataluña, que concedía ayudas de 20.000 pts. al mes, por un máximo de 6 meses, a los inscritos como parados en las oficinas de empleo por un tiempo mínimo de 6 meses que carecían de rentas o ingresos superiores SMI.

55. Vid. ALARCON/GONZALEZ ORTEGA, *Compendio de Seguridad Social*, Madrid, 1985, p. 96.
56. Vid. ALARCON, La integración de los Servicios Sociales y la Asistencia Social en la Seguridad Social, en *IV Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y de Relaciones Laborales*, Sevilla, 1986, p. 36.
57. Vid. ALONSO OLEA, *Instituciones de Seguridad Social*, *cit.*, p. 16, y sig. No puede olvidarse, de todas formas, que dentro del sistema de Seguridad Social queda integrada también, por razones históricas sobre todo, parte de la Asistencia Social desarrollada por el Estado.
58. No puede olvidarse, a este respecto, que la protección del desempleo ha discutido, o intentado discutirla, en algunas etapas al margen de lo que propiamente constituye el sistema de Seguridad Social, sobre todo cuando el RDL 36/1978 separó su gestión. Pero, entre otras razones, hay que tener en cuenta que en el art. 41 de la Constitución la protección del desempleo forma parte indudablemente del sistema de Seguridad Social.
59. La ONI de 23 de marzo de 1984, que regula la composición de las Comisiones de Calificación, Coordinación y Seguimiento del PER, integra en las mismas a un representante en la Comunidad Autónoma afectada.
60. Vid. Las sentencias del Tribunal Constitucional 1/1982 de 28 de enero, 32/1982 de 28 de abril, 42/1983 de 20 de mayo, 87/1985 de 16 de julio, y 29/1986 de 20 de febrero, entre otras. Vid. BAYONA I ROCAMORA, La evolución del concepto de competencia básica en la doctrina y la jurisprudencia constitucional, *REDA* n.º 45 (1985), p. 61; GARCIA DE ENTERRIA/FERNANDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1982, p. 272; MUNOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas* I, Madrid, 1982, p. 418.
61. Vid. BAYONA I ROCAMORA, La evolución del concepto de competencia básica en la doctrina y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, *cit.*, p. 58 y sig. GARRIDO FALLA, El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales por las Comunidades Autónomas, *RAJ*, n.º 94 (1981), p. 18.
62. Vid. la sentencia del Tribunal Constitucional 80/1984 de 20 de julio, en la que se analiza la competencia del Estado en relación con las "bases de la sanidad" (art. 149.1.16 de la Constitución).
63. Conviene recordar que el Estatuto de Andalucía (Ley Orgánica 6/1981 de 30 de diciembre) atribuye competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma en materia de "asistencia y servicios sociales" (art. 13.22); así como competencia para "el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma" y "la gestión del régimen económico", en materia de Seguridad Social (art. 20). El Estatuto de Extremadura (Ley Orgánica 1/1983 de 25 de febrero), por su parte, atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de "asistencia social y bienestar social" (art. 7.1.20), y competencia, en los términos que establece una futura ley, en materia de Seguridad Social (art. 10.1.k), si bien en este caso será preciso esperar al transcurso de 5 años y a la reforma del Estatuto para determinar las competencias realmente asumidas. Como vemos, en ninguno de los Estatutos se habla de completar las prestaciones de nivel mínimo establecidas por el sistema de Seguridad Social.
64. Vid. la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1986 de 9 de junio, que declara que son conformes en la Constitución las leyes 11/1983 y 8/1985 del Parlamento Vasco (en las que se establecían determinadas prestaciones de vejez, viudedad y orfandad en favor de quienes fueron altos cargos de la Administración Autónoma), en base a que no tratan de "ampliar o completar el campo de aplicación de la Seguridad Social", ni tampoco "revocar o modificar en modo alguno el conjunto normativo que integra el ordena-