

[Volver a la página principal](#)

## Buscador de Jurisprudencia Constitucional

[Buscador](#)[Listado](#)[Resolución](#)[Técnica](#)[Extractos](#)[Índices](#)[Edición completa](#)[Fundamentos](#)[Fallo](#)

### SENTENCIA 90/1989, de 11 de mayo de 1989

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francico Tomás y Valiente, Presidente, y don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra y don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

siguiente

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 841/1987, interpuesto por don Andrés Romero García, representado por el Procurador de los Tribunales don Jesús Alfaro Matos, y, en sustitución de éste, por la Procuradora doña Teresa Castro Rodríguez, bajo la dirección letrada de doña María José Galán Vela, contra la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo, de 5 de mayo de 1987. Han sido partes el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado, y Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer de la Sala.

### I. Antecedentes

1. Por escrito que tiene entrada en este Tribunal el día 17 de junio de 1987, el Procurador de los Tribunales don Jesús Alfaro Matos interpone, en nombre y representación de don Andrés Romero García, recurso de amparo contra la Sentencia de 5 de mayo de 1987, del Tribunal Central de Trabajo, que estimó el recurso de suplicación interpuesto por el Instituto Nacional de Empleo y revocó la Sentencia dictada el 10 de febrero de 1987 por la Magistratura de Trabajo núm. 1 de Murcia en autos sobre reclamación por desempleo.

2. La demanda de amparo se fundamenta en los siguientes hechos:

a) Con fecha 22 de enero de 1986, el hoy recurrente de amparo solicitó del Instituto Nacional de Empleo el abono de prestaciones por desempleo conforme a lo previsto en el Real Decreto 2.405/1985, de 27 de diciembre, que regula el subsidio por desempleo para trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, alegando que había prestado servicios en calidad de peón agrícola con carácter eventual por cuenta del Excmo. Ayuntamiento de Murcia durante 105 días. Su solicitud le fue denegada por Resolución de 29 de abril de 1986, por no tener la condición de trabajador agrícola por cuenta ajena fijo. Formulada reclamación previa, fue desestimada en Resolución de 26 de agosto de 1986.

b) El hoy recurrente formuló demanda ante la Magistratura de Trabajo núm. 1 de Murcia contra el Instituto Nacional de Empleo en reclamación de subsidio por desempleo, como trabajador agrícola siguiente eventual, que fue estimada en Sentencia de 10 de febrero de 1987, al considerar el Magistrado que la Disposición adicional primera del Real Decreto 2.298/1984, de 26 de diciembre, y la Disposición adicional del Real Decreto 2.405/1985, de 27 de diciembre, que limitan la aplicación del subsidio por desempleo para los trabajadores agrícolas eventuales a las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, son nulos y no aplicables por infringir los arts. 9 y 14 de la Constitución, pues, de conformidad con el art. 1.2 del Real Decreto 2.298/1984, la Comunidad Autónoma de Murcia debió haber sido incluida en su ámbito de aplicación.

c) Contra dicha Sentencia interpuso el Instituto Nacional de Empleo recurso de suplicación ante el Tribunal Central de Trabajo, que fue estimado en Sentencia de 5 de mayo de 1987, que revocó la recurrida, al considerar la Sala, de un lado, que siendo el actor un trabajador agrario eventual no residente en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, no tiene derecho al subsidio por desempleo al no estar incluido en el ámbito de aplicación territorial de las normas citadas; y, de otro, que las mismas no eran

discriminatorias, pues tratan de remediar una situación estacional de paro más acusada en determinadas zonas de la geografía nacional y se inscriben dentro de la política general de empleo del Estado, en el sentido de corregir los desequilibrios económicos entre las zonas del territorio nacional.

3. La representación del recurrente considera, en primer lugar, que la Sentencia dictada por el Tribunal Central de Trabajo, al estimar válido y aplicable el art. 1.2 del Real Decreto 2.298/1984, de 26 de diciembre, que limita la aplicación del sistema de subsidio por desempleo a las Comunidades Autónomas donde el paro estacional de los trabajadores agrícolas eventuales sea superior a la media nacional y donde el número de éstos sea proporcionalmente superior al de otras zonas agrarias, ha vulnerado el derecho a la igualdad, reconocido en el art. 14 de la Constitución, pues dicho sistema supone una desigualdad de trato entre los trabajadores agrícolas eventuales del Estado en general, y en concreto los residentes en la Comunidad Autónoma de Murcia, respecto de los residentes en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, únicas en las que es de aplicación el subsidio; pues no existe justificación racional alguna en la diferencia de trato entre trabajadores agrícolas eventuales en paro, en idéntica situación, por el simple hecho del lugar de residencia.

En segundo lugar, considera que la Disposición adicional primera del Real Decreto 2.298/1984, de 26 de diciembre, y la Disposición adicional del Real Decreto 2.405/1985, de 27 de diciembre, infringen también el art. 14 de la Constitución, pues, siendo la Comunidad Autónoma de Murcia una zona eminentemente agrícola, donde los trabajadores del campo suponen un 21,90 por 100 del censo de población trabajadora, superior a la media nacional, esta Comunidad Autónoma debería de haber entrado en las previsiones del Gobierno y haber sido incluida dentro del ámbito territorial de aplicación del subsidio por desempleo. En este sentido estima, en contra de lo razonado por el Tribunal Central de Trabajo, que la concurrencia de los requisitos exigidos por el art 1.2 del Real Decreto 2.298/1984 para la inclusión de la Comunidad Autónoma de Murcia en el ámbito de aplicación territorial del Decreto es un hecho notorio que no necesita prueba, pues se desprende de los datos publicados oficialmente por el propio Instituto Nacional de Empleo.

En consecuencia, solicita de este Tribunal que anule la Sentencia dictada el 5 de mayo de 1987 por el Tribunal Central de Trabajo, por infringir el art. 14 de la Constitución, y que reconozca expresamente el derecho del recurrente a percibir el subsidio por desempleo para trabajadores agrícolas eventuales, por cumplir los requisitos necesarios para ello.

4. Por providencia de 22 de julio de 1987, la Sección Cuarta del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite la demanda de amparo, y, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 51 de la LOTC, requerir a la Magistratura de Trabajo núm. 1 de Murcia y al Tribunal Central de Trabajo para que remitieran testimonio de los autos núms. 789/1986 y 1.226/1987, respectivamente; así como para que por la Magistratura se emplazase a quienes fueron parte en el proceso constitucional. El día 13 de enero de 1988, la Sección dictó providencia teniendo por recibidos los testimonios requeridos, y por personado al Abogado del Estado; y acordó dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal, Abogado del Estado, y Procurador del recurrente a fin de que, en el plazo de veinte días, formularan las alegaciones que estimaran pertinentes.

5. Expone el Abogado del Estado en las suyas que el recurso se encuadra dentro de los supuestos del art. 44 de la LOTC, por cuanto se impugna una resolución del Tribunal Central de Trabajo, que podría haber inaplicado normas reglamentarias si las estimase contrarias a la Constitución, de acuerdo con el art. 6 de la LOPJ; mientras que tal posibilidad no se le ofrecía al Instituto Nacional de Empleo, vinculado al principio jerárquico (art. 103.1 C.E.) y, por tanto, obligado a aplicar las disposiciones reglamentarias del Gobierno.

El objeto mediato de la pretensión deducida está constituido por normas reglamentarias, que se reputan inconstitucionales: La inconstitucionalidad de la Sentencia impugnada, dice el Abogado del Estado, es simplemente derivativa. En concreto, la norma realmente impugnada es la contenida en el art. 1.2 del Real Decreto 2.298/1984 y la Disposición adicional del mismo, en la nueva redacción dada por el Real Decreto 2.405/1985, de 27 de diciembre. Los dos preceptos se encuentran en estrecho ligamen, ya que la Disposición adicional primera representa el uso de la habilitación que concede al Gobierno el inciso final del art. 1.2, es decir, la concreta determinación del ámbito de aplicación territorial del subsidio, interpretando dos criterios contenidos en ese artículo: La superioridad del paro estacional de trabajadores agrarios eventuales respecto de la media nacional, y la superioridad proporcional del número de trabajadores eventuales respecto a otras zonas.

Sostiene el Abogado del Estado que la citada disposición adicional primera, que contrae a las Comunidades Autónomas andaluza y extremeña la aplicación del subsidio responde a tales criterios, pese a los datos ofrecidos por la Magistratura de Trabajo y el recurrente: Pues éstos, para justificar la necesaria inclusión de la Comunidad murciana en el ámbito de aplicación del subsidio, sólo se reviene al porcentaje de trabajadores agrícolas sobre el total (y no al porcentaje

de trabajadores agrícolas eventuales) y al paro registrado en el sector de agricultura (no al paro de trabajadores agrícolas eventuales). Para aseverar su afirmación, se aporta nota informe, con una serie de cuadros estadísticos, facilitada por el INEM, que se suplica se entienda incorporada a las actuaciones.

El problema (sentado que la Disposición adicional primera es una determinación de lo dispuesto en el art. 1.2 del Real Decreto 2.298/1984) es si este artículo es o no contrario al art. 14. C.E. Para analizar esta cuestión expone primeramente el Abogado del Estado el contexto ordinamental en que se inserta la normativa en cuestión, y que viene definido, por una parte, por una serie de disposiciones que desembocan en la disposición adicional primera de la Ley Básica de Empleo, de 8 de octubre de 1980 (que proporciona el fundamento legal del Real Decreto que ahora se estudia), y, por otro, la existencia de planes de empleo rural y de formación ocupacional rural. El subsidio de desempleo de la TAE es una prestación pecuniaria de carácter asistencial, proveniente en su integridad de fondos públicos estatales, para paliar situaciones de necesidad vital; y el recurrente estima que es inconstitucional la diferenciación derivada de un supuesto de hecho, como son los criterios del art. 1.2 del Real Decreto. Pero la diferenciación normativa entre clases de personas o entre situaciones sólo es contraria al art. 14 C.E. cuando se fundamenta en un rasgo que la Constitución prohíbe tomar como base en un tratamiento jurídico diverso, o cuando carece de un fundamento objetivo, razonable, legítimo y suficiente. Pues bien, no puede negarse objetividad ni razonabilidad a los criterios utilizados por el art. 1.2 del Real Decreto. El primero –el número de trabajadores agrícolas eventuales– es expresivo de la mayor extensión del problema social del paro de este tipo de trabajadores. El segundo –alcance del paro en relación con la media nacional– es revelador de la intensidad del problema.

Tampoco puede dudarse de la legitimidad constitucional de políticas de empleo que sean territorialmente selectivas, que vienen avaladas por diversos preceptos constitucionales: Así, las cláusulas de solidaridad de los arts. 2, 138.1 y 158.2 C.E., y de equilibrio económico interterritorial «adecuado y justo» de los arts. 138.1 y 158.2 C.E. También el art. 40.1 C.E. contiene un mandato a los poderes públicos para promover una distribución más equitativa de la renta regional, y el art. 130.1 C.E. otro para equiparar el nivel de vida de los españoles, lo que justifica una particular acción compensatoria. Y no por ello padece el derecho de libre elección de residencia garantizado por el art. 19. C.E., pues, de acuerdo con la STC [8/1986](#), este derecho no significa que las consecuencias jurídicas de la fijación de residencia hayan de ser, en todo caso, las mismas en todo el territorio nacional: Cualquier trabajador agrícola

eventual murciano podrá trasladar libremente su residencia a cualquier punto de Andalucía o Extremadura, y allí podrá, en su caso, recibir el subsidio previsto en el Real Decreto 2.298/1984. Y el art. 19 no ordena que toda política estatal de empleo o de fomento industrial territorial deba extenderse eo ipso a todo el territorio español. Finalmente, la existencia de habilitaciones legales, tanto pre como post constitucionales faculta al Gobierno para, mediante el reglamento, ordenar el subsidio de que se trata. En resumen, las reclamaciones del recurrente se reconducen a una aspiración a la igualdad real, cuyo cauce más propio es la lucha política y sindical, pero no el recurso de amparo constitucional, al no haberse lesionado el derecho fundamental del art. 14 C.E. Por lo que suplica se deniegue el amparo pretendido.

6. El 11 de febrero de 1988 tiene entrada el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal, en el que éste, tras exponer los antecedentes del caso, sintetiza la argumentación del recurrente, según la cual la vulneración del art. 14 de la Constitución se habría producido en un doble frente: a) por la propia dicción inconstitucional de las normas reglamentarias aplicables, al atribuir en segregación discriminatoria prestación de desempleo a trabajadores agrícolas eventuales de Andalucía y Extremadura, denegándolas al resto de las Comunidades Autónomas; y b) porque se ha incumplido administrativa y judicialmente lo mandado en el art. 1.2 del Real Decreto 2.298/1984, por cuanto que el porcentaje de trabajadores del campo, y la media de desempleo en Murcia superaban las medias nacionales correspondientes. El Ministerio Fiscal precisa que las vulneraciones del art. 14 C.E. ya se habrían producido –anteriormente a la Sentencia del TCT recurrida– por las resoluciones del INEM que desestimaron las pretensiones del hoy recurrente. siguiente

Partiendo de estas bases, indica el Ministerio Fiscal que conviene examinar en primer término si la disposición aplicable es en sí misma vulneradora del art. 14 de la Constitución. A este respecto destaca el carácter progresivo o de adecuación del régimen de prestaciones o subsidios de desempleo para los trabajadores agrícolas eventuales respecto del más completo que disfrutaban los de carácter fijo: Ello supone que se generarán situaciones justificadamente desiguales habida cuenta de la progresiva adecuación y crecimiento del sistema, y, en tal caso, una opción de política legislativa no podría ser revisada en la presente vía de amparo, como ha sido reiterada doctrina del Tribunal Constitucional.

En el caso que se examina, el art. 1.2 del Real Decreto 2.298/1984, de 26 de diciembre, se explicitaron los requisitos para la atribución de subsidios de desempleo a los trabajadores agrícolas eventuales concretándolos en un porcentaje de trabajadores agrícolas

eventuales en paro superior a la media nacional, y un número de este tipo de trabajadores proporcionalmente superior al de otras zonas agrícolas; y se encargaba al Gobierno que, teniendo en cuenta esos criterios, determinase el ámbito de aplicación territorial del subsidio. En aplicación de lo anterior, la Disposición adicional primera del Real Decreto lo circunscribió para 1985 a las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, lo que se ratificó para otros años en los Reales Decretos 2.406/1985 y 2.697/1986.

El control de los requisitos expuestos corresponde, pues, al Gobierno; y cabe plantearse si el Gobierno, que dispone anualmente de los datos necesarios, debe revisar también anualmente la disposición adicional primera citada. Si así se admitiera haría falta solicitar la prueba pertinente de los datos de la media nacional y la Comunidad Autónoma de Murcia respecto de los requisitos en cuestión, conforme a lo prevenido en el art. 89.1 LOTC.

Prosigue el Ministerio Fiscal indicando que en la demanda se denuncia la violación del art. 14 C.E. por cuanto, habiéndose probado la concurrencia, respecto de la Comunidad Autónoma de Murcia, de los requisitos prevenidos en el art. 1.2 del Real Decreto 2.298/1984, la Sentencia del TCT negó que se hubiese probado. Pero ello obliga a plantearse a quién corresponde la prueba de estos extremos. De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional la carga de aportar el fundamento de la desigualdad recae sobre la defensora de la legalidad impugnada, y, en consecuencia, en este caso debió corresponder esa carga al INEM, tanto en la reclamación administrativa como en el procedimiento judicial. Además, dado el <sup>siguiente</sup> difícil acceso a las estadísticas al respecto, no podía descargarse sobre el Sr Romero García la prueba de la discriminación que denunció. Si se estimase, finaliza su razonamiento el Ministerio Fiscal, que la Sentencia del TCT hubiera dependido exclusivamente de tal dato, la vulneración del art. 14 de la C.E. parecería evidente.

Como resumen, manifiesta el Ministerio Fiscal que la normativa debatida, en sí misma, no atenta contra el art. 14 C.E.; que tampoco es discriminatoria en sí misma la limitación del ámbito territorial de aplicación a las Comunidades Autónomas que cumplan los requisitos del art. 12 del Real Decreto 2.298/1984; que, sin embargo, no puede cristalizarse el *numerus clausus* de la Disposición adicional primera, necesitándose prueba bastante para determinar la adecuación de tal Disposición adicional primera a los requisitos citados; y finalmente, que la prueba de la concurrencia o no de esos requisitos correspondía al INEM, y no al recurrente. Por ello –y con las reservas probatorias expuestas– entiende el Ministerio Fiscal que debería concederse el amparo solicitado.

Por otro sí, interesa del T. C., de conformidad con lo prevenido en el art. 98.1 LOTC que por el INEM se certifique cuáles fueron durante 1985 las medidas nacionales y de todas y cada una de las Comunidades Autónomas relativas al paro estacional y al número de trabajadores agrícolas eventuales.

7. Presenta el recurrente su escrito de alegaciones el 11 de febrero de 1988, y en él, tras resumir la argumentación expuesta en el escrito de demanda, procede a ampliar en el sentido de que, en cuanto al art 1.2 del Real Decreto 2.298/1984, los criterios allí establecidos son discriminatorios, ya que las medidas que se adopten por el Estado a fin de paliar los desequilibrios entre unas zonas y otras del Estado Español deben ser de carácter objetivo sin que en ningún caso deban afectar a derechos subjetivos como es el caso de los desempleados, ya que con este criterio se crea una discriminación personal en razón del lugar de residencia, vulnerándose igualmente el art. 19 del Texto constitucional. Cualquier medida que separe en función del territorio resulta pues discriminatoria. De acuerdo con literatura jurídica que se cita, la persona y la necesidad son los ejes de la protección, el contenido que habrá de tenerse en cuenta para delimitar los perceptores del subsidio, sin que pueda estar justificada jamás la diferencia de trato por el territorio, ya que con ello se olvida el legislador del contenido subjetivo que tiene este derecho necesario. El recurrente, padre de familia numerosa sin recursos, trabajador agrícola eventual toda su vida y con cincuenta y cinco años de edad no recibe el subsidio, mientras que un trabajador agrícola eventual que resida en las CC. AA. de Andalucía o Extremadura, soltero sin personas a su cargo, y hasta incluso siguiente viviendo en el domicilio familiar, si disfrutará de una renta mensual igual al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional.

En cuanto a la Disposición adicional primera del mencionado Decreto, tras exponer la evolución legislativa y reglamentaria de las ayudas y prestaciones a los trabajadores agrícolas eventuales, se afirma que ha quedado acreditado por los datos publicados por el propio INEM, y que son hechos públicos y notorios, que la Región de Murcia supera en más de dos puntos a la media nacional respecto de los criterios del art. 1.2 del Real Decreto; pero el Gobierno no ha tenido en cuenta tales datos a la hora de establecer el ámbito de percepción del subsidio de desempleo para trabajadores agrícolas eventuales dando la impresión de que desde 1985 se ha ido prorrogando el ámbito de aplicación que inicialmente se fijó, sin estudiar el Gobierno otras posibles ampliaciones. No hay en estos momentos motivo alguno para excluir a la Comunidad de Murcia del ámbito de prestación del subsidio, siendo por lo tanto, la mencionada Disposición adicional primera inaplicable por vulnerar el principio de igualdad. Por lo que concluye reiterando la solicitud de estimación del recurso de amparo.

8. El 22 de febrero de 1988 la Sección acordó requerir al Director General del INEM a fin de que en el plazo de diez días remitiese al Tribunal Constitucional certificación relativa a las medias nacionales durante 1985 de las Comunidades Autónomas relativos al paro estacional y al número de trabajadores agrícolas eventuales. Por providencia de 22 de marzo se tuvo por recibida la correspondiente comunicación de la Dirección General del INEM y se acordó dar traslado de la misma al Ministerio Fiscal y demás partes personadas a fin de que, en el plazo de diez días y de acuerdo con lo dispuesto en el art. 52.1 de la LOTC, pudieran formular las alegaciones que estimaran pertinentes ampliando o modificando los ya presentados.

El Ministerio Fiscal entiende que no se ha cumplimentado en debida forma por el INEM la prueba que le había sido solicitada, por lo que interesa del Tribunal se requiera de nuevo al INEM para que certifique de forma concreta y precisa los extremos que en su escrito señala. El Abogado del Estado, por su parte, indica que los datos relativos a 1985 son irrelevantes en el presente caso, ya que las resoluciones recurridas son de 1986 (la del INEM) y 1987 (la del TCT). En todo caso, son útiles si se los considera en relación con los aportados en su día por la Abogacía del Estado relativos a 1986 y 1987, ya que corroboran la carencia absoluta de fundamento estadístico de las tesis desarrolladas en la demanda de amparo: Por lo que se reitera en el pedimento de su anterior escrito.

El recurrente expone que, a la vista de la documentación aportada, se mantienen en su integridad las alegaciones presentadas en su escrito previo, ya que de las estadísticas recibidas se infiere la discrepancia <sup>siguiente</sup> entre la realidad social y los datos obrantes en el INEM. Estos datos se hallan distorsionados, y el recurrente procede a enumerar las causas de tal distorsión. En todo caso, resulta que el paro agrario en la región murciana se sitúa en tercer lugar, porcentualmente, en la lista de Comunidades Autónomas. Por lo que se reitera la solicitud de amparo efectuada en su día.

9. Por providencia de 18 de abril de 1988 la Sección acuerda tener por recibidos el escrito del Ministerio Fiscal y partes personadas, y requerir nuevamente al Director General del INEM para que remita certificación de los particulares interesados. El 23 de mayo siguiente, la Sección acuerda, mediante providencia, tener por personado y parte, en sustitución de don Jesús Alfaro Matos, a la Procuradora de los Tribunales doña María Teresa Castro Rodríguez, en nombre y representación de don Andrés Romero García, así como dar traslado al Ministerio Fiscal de la nueva comunicación recibida del INEM, concediéndole un plazo de cinco días para efectuar las alegaciones pertinentes.

El Ministerio Fiscal, en escrito de 1 de junio, expone que considera imprescindible se aporten los datos pedidos en su momento; por lo que, de no disponerse de ellos en el INEM, deben solicitarse del Instituto Nacional de Estadística o del Centro de Investigaciones Sociológicas, o bien requerir información del Ministerio de Relaciones con las Cortes a efectos de conocer el Organismo que pudiera elaborarlos. De no existir esos datos, el Ministerio Fiscal se ratifica en su escrito de alegaciones, interesando la concesión del amparo.

10. Por providencia de 13 de junio de 1988 la Sección acordó tener por recibido el escrito del Ministerio Fiscal y librar comunicación al Instituto Nacional de Estadística y al Centro de Investigaciones Sociológicas, a fin de que remitiesen certificación de los particulares a que se refiere el escrito del Ministerio Fiscal. Por providencia de 12 de septiembre de 1988 la Sección acordó tener por recibidos los escritos correspondientes del Instituto Nacional de Estadística y el Centro de Investigaciones Sociológicas, así como dar traslado de los mismos al Ministerio Fiscal a fin de que pudiera, en el plazo de diez días, formular las alegaciones que estimara pertinentes. El Ministerio Fiscal, por escrito de 26 de septiembre, expuso que se daba por instruido y se ratificaba en sus anteriores alegaciones.

11. Por providencia de 8 de mayo de 1989, se acordó señalar el día 10 de mayo siguiente para deliberación y votación de la presente Sentencia.

siguiente

## II. Fundamentos jurídicos

1. Se funda esencialmente la pretensión del recurrente en la violación que entiende producida de los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 14 y 19 de la Constitución, a la igualdad y a la libertad de elección libre de residencia, por habersele denegado la concesión del subsidio de desempleo a trabajadores agrícolas eventuales, en aplicación de las normas reglamentarias que regulan ese subsidio. Tal violación de derechos fundamentales resultaría de que la normativa vigente, aplicada por órganos administrativos y jurisdiccionales, reconoce el derecho al subsidio de desempleo a los trabajadores agrícolas eventuales de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, y no a aquellos que residan en la Comunidad Autónoma de Murcia.

De esta fundamentación se deriva que la vulneración que se alega de derechos protegibles en la vía de amparo tiene su causa, originariamente, en las disposiciones reglamentarias vigentes en la

materia (Reales Decretos 2.298/1984, de 26 de diciembre, y 2.405/1985, de 27 de diciembre), y directamente, en su aplicación por la resolución del INEM denegatoria del subsidio de desempleo, y la del Tribunal Central de Trabajo que confirmó esa resolución, revocando la Sentencia anterior de la Magistratura de Trabajo. El análisis, por tanto, de este Tribunal ha de ceñirse esencialmente, en el presente caso, a la adecuación a la Constitución de la normativa citada; pues, es precisamente su aplicación estricta lo que se reprocha, tanto al INEM como, sobre todo, al TCT, ya que éste pudo haber inaplicado tal normativa, de carácter reglamentario, si hubiera considerado que se oponía a los mandatos constitucionales.

2. El recurrente se apoya en dos tipos de argumentaciones. El primero de ellos se refiere a la vulneración del principio de igualdad (y también del derecho a la libre elección de residencia) por la previsión normativa de concesión de subsidio de desempleo a los trabajadores agrícolas eventuales de determinadas Comunidades Autónomas que cumplan ciertos requisitos, con exclusión de los trabajadores agrícolas eventuales de las demás Comunidades Autónomas: Tal diferenciación, atendiendo al lugar de residencia, en principio, supondría la violación de los citados derechos. El segundo argumento (que debe considerarse subsidiario, respecto del anterior) consiste en afirmar que, aun si se aceptara legítima, en principio, la diferenciación de trato basada en la residencia, en el caso presente no hay razones para dar un trato diferente a las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, por un lado, y a la Comunidad Autónoma de Murcia, por otro, en lo que se refiere al subsidio de desempleo de los trabajadores agrícolas eventuales; pues las tres Comunidades Autónomas se encuentran en la misma situación, en cuanto al cumplimiento de los requisitos exigidos para la concesión de ese tipo de subsidio. Se hace, pues, necesario examinar los dos argumentos por separado.

siguiente

3. En cuanto al primero de ellos, la posibilidad de la diferencia de trato a los trabajadores agrícolas eventuales, en razón de su residencia resulta de lo dispuesto en el art. 1.2 del Real Decreto 2.298/1984 (que reproduce el art. 1.2 del Real Decreto 3.237/1983), que prevé que «el sistema de subsidio de desempleo se aplicara 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. El Gobierno, teniendo en cuenta los criterios anteriormente señalados, determinará el ámbito de aplicación territorial del subsidio».

La vulneración del principio de igualdad resulta, según el recurrente, de que se produce una discriminación entre individuos en situaciones

idénticas – trabajadores agrarios eventuales en paro, que hayan cumplido los requisitos especificados en la normativa que se contempla–, ya que aquellos que residan en determinadas Comunidades Autónomas recibirán el subsidio de desempleo, mientras que otros, en similar o idéntica situación de paro y consiguiente necesidad, no recibirán tal subsidio por residir en otras Comunidades Autónomas, fuera del ámbito territorial determinado por el Gobierno. Se producirá así una discriminación en función del lugar de residencia.

4. Para resolver sobre esta primera argumentación es necesario recordar, siguiendo la doctrina de este Tribunal, que el art. 14 C. E. prohíbe, por una parte, que se dé un tratamiento desigual, tanto en las previsiones normativas, como en su aplicación concreta por un poder público, a quienes se encuentran en situaciones esencialmente similares, y, por otra, que si se introducen elementos de diferenciación para justificar tratamientos distintos, esos elementos han de ser razonables, y no constituir una excusa o pretexto para producir, de hecho, un tratamiento arbitrariamente desigual, y, por tanto, discriminatorio.

En el presente caso, el art. 1.2 del Real Decreto citado viene a introducir un criterio de diferenciación entre los trabajadores agrícolas eventuales, a la hora de concederles o no la posibilidad de acogerse al subsidio de desempleo: El lugar de residencia en unas u otras Comunidades Autónomas. Y, al mismo tiempo, contiene la justificación de ese criterio diferenciador: La intensidad del problema del paro de estos trabajadores agrícolas eventuales en cada Comunidad (exigencia de que sea superior a la media nacional) y su extensión cuantitativa (exigencia de que el número de trabajadores agrícolas eventuales sea proporcionalmente superior al de otras zonas). La norma habilita al Gobierno para que, en función de estos criterios, delimite el ámbito de aplicación del subsidio.

Pues bien, no cabe excluir, como irrazonable, en las circunstancias del supuesto que se examina, el criterio de la residencia en una u otra Comunidad Autónoma como un elemento diferenciador. Ciertamente, la situación de necesidad derivada del desempleo es común a todo trabajador agrícola eventual, sea cual sea su lugar de residencia. Pero también ha de apreciarse que esa situación de necesidad, y las perspectivas en orden a su remedio o agravación puedan verse afectadas por el contexto territorial en que se produzcan. Pues no serán iguales las perspectivas de empleo de un trabajador agrícola eventual en zonas en que el paro es extenso y continuo, que en aquellas en que, o bien se da un menor índice de paro en el sector agrario o existen otros sectores que puedan absorber a los trabajadores sin empleo en la agricultura. Por ello, no

pueden disociarse absolutamente los factores estrictamente individuales (situación de necesidad personal y, familiar) de aquellos otros territorialmente definidos (extensión e intensidad del desempleo rural). En consecuencia, y en una situación de limitación de los medios disponibles, resulta legítimo, a la luz de los preceptos constitucionales, que se dé prioridad a la cobertura parcial del desempleo de aquellos trabajadores que, a las dificultades derivadas del paro, unen las que resultan de hallarse en zonas especialmente desfavorecidas, y con menos perspectivas, o posibilidades de encontrar un puesto de trabajo. Cabe recordar que nuestra Constitución prevé expresamente la posibilidad de un tratamiento específico en favor de determinadas zonas en situación de desigualdad o desventaja respecto al resto del territorio nacional: Así, en sus arts. 138.1 (que propugna el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español) o 158.2 (que prevé la existencia del Fondo de Compensación Interterritorial para gastos de inversión «con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad»).

5. Tampoco cabe apreciar que la diferencia de tratamiento prevista en el art. 1.2 del Real Decreto vulnere el derecho a la libre elección de residencia. Los mandatos del art. 14 C. E. no implican forzosamente la uniformidad de las posiciones jurídicas de los ciudadanos en todo el territorio español, independientemente del municipio, provincia o Comunidad Autónoma en que residan; y la diversidad de situaciones jurídicas derivadas de las regulaciones y normas vigentes en las diferentes zonas del territorio nacional (sean estas normas de origen estatal, autonómico o local) no puede considerarse vulneración de la libertad de residencia, en tanto no impidan que el ciudadano opte por mantener su residencia en donde ya la tenga, o por trasladarla a un lugar distinto, lo que constituye el presupuesto jurídico necesario del trato diferente entre diversas regiones. Ciertamente, quien así lo haga habrá de asumir las consecuencias de su opción, habida cuenta de los «beneficios y perjuicios, derechos, obligaciones y cargas que, materialmente o por decisión de los poderes públicos competentes, corresponden a los residentes en un determinado lugar (...) por el mero hecho de la residencia» (STC [8/1986](#), fundamento jurídico 3.º); por lo que no cabe apreciar la vulneración del derecho reconocido en el art. 19 C. E.

siguiente

6. La segunda línea argumentativa empleada por el recurrente (y que, como se dijo, debe considerarse subsidiaria respecto de la anterior) consiste en afirmar que, incluso en los términos del art. 1.2 del Real Decreto se ha producido una discriminación, debido a que la disposición adicional del mismo, en la redacción dada por el Real Decreto 2.405/1985, restringe la aplicación del subsidio por

desempleo «mientras subsistan las actuales circunstancias de paro» a las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura; siendo así que, según se expone en el escrito de demanda, los índices de paro estacional de la región murciana superan a la media nacional, e igualmente, el número de trabajadores eventuales agrarios es proporcionalmente superior al de otras zonas. Se cumplen así los requisitos exigidos en el art. 1.2 y, no obstante, se discrimina a los trabajadores agrícolas eventuales en paro de Murcia frente a los de Andalucía y Extremadura.

7. Para resolver este extremo ha de recordarse que el Real Decreto 2.298/1984, en su disposición adicional primera, concreta la previsión contenida en su art. 1.2, delimitando las Comunidades Autónomas en que será de aplicación el subsidio de desempleo a los trabajadores agrícolas eventuales, y disponiendo que ese subsidio «se aplicará durante 1985 a las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura». El posterior Real Decreto 2.405/1985 modificó parcialmente esta situación, al disponer que la aplicación a las Comunidades Autónomas citadas del subsidio se extendería «mientras subsistan las actuales circunstancias de paro», previendo así una aplicación temporalmente indefinida, y no meramente anual. Y, puesto que la petición inicial del recurrente se produjo durante 1986, es la última regulación citada la que ha de tenerse en cuenta.

Esta regulación aparece, como señala el Abogado del Estado, en principio, como resultado de la habilitación reglamentaria contenida en la Disposición adicional primera de la Ley 51/1980, Básica de Empleo, para establecer «un nuevo sistema de ayuda al desempleo agrícola, forestal y ganadero, de modo que el acceso al mismo se realice en condiciones de objetividad». Debe señalarse, al respecto, que los criterios que establece el art. 1.2 del Real Decreto no son homogéneos en cuanto al margen de apreciación que permiten al Gobierno. En efecto, el primer criterio (que el paro eventual de los trabajadores agrícolas eventuales sea superior a la media nacional) es meramente objetivo, y comprobable inmediatamente; mientras que el segundo criterio (que el número de trabajadores agrícolas eventuales sea proporcionalmente superior al de otras zonas agrarias) deja un margen de discreción a la decisión gubernamental respecto al ámbito de aplicación del subsidio. En efecto, no establece un punto determinado de referencia (como la media nacional), sino que únicamente especifica que las áreas beneficiarias del subsidio han de ser aquéllas con los más altos porcentajes de trabajadores agrícolas eventuales. Resulta de todo ello que no es posible establecer una correlación inmediata y automática entre el cumplimiento de los requisitos del art. 1.2 y la concesión del subsidio de desempleo a los trabajadores agrícolas eventuales. Pues, una vez determinadas las Comunidades Autónomas con índice de paro eventual superior a la

siguiente

media nacional, el Gobierno fijará cuántas de ellas (que habrán de ser forzosamente las que tengan los porcentajes más altos de trabajadores agrícolas eventuales) serán beneficiarias del subsidio de desempleo. Y esta fórmula aparece justificada por la naturaleza de la necesidad que se pretende subvenir –esto es, situaciones de paro que pueden resultar de gravedad variable, y de intensidad desproporcionada entre diversas regiones– y por los medios de que se disponga, que pueden requerir, para alcanzar alguna efectividad, que se concentre la ayuda pública en unas pocas áreas, y no se distribuya en todo el territorio nacional. Corresponde al Gobierno, en función de los fondos disponibles, y respetando siempre la concurrencia de los dos criterios señalados, precisar el alcance de esas áreas, y no puede este Tribunal sustituir a ese órgano del Estado en tal función; aun cuando, incluso en un ámbito en que son predominantes consideraciones de oportunidad, deben los poderes públicos actuar dentro de los límites y mandatos constitucionales, incluidos los fijados por el art. 14 C.E. Y, en consecuencia, puede el Tribunal Constitucional revisar, con ocasión de recursos como el presente, si el Gobierno de la Nación ha utilizado el margen de actuación de que dispone dentro de esos límites, y no en forma arbitraria, como ocurriría si hubiera excluído del subsidio de desempleo a los trabajadores agrícolas eventuales a Comunidades Autónomas con un porcentaje superior de este tipo de trabajadores respecto a las Comunidades Autónomas beneficiadas.

8. Pues bien, desde esta perspectiva, no puede apreciarse que se haya discriminado arbitrariamente a la Comunidad Autónoma de Murcia, o, más precisamente, a los trabajadores agrícolas eventuales <sup>siguiente</sup> que en ella tengan su residencia. Si bien; de los datos aportados en las actuaciones, efectivamente la Comunidad Autónoma de Murcia, según la encuesta de población activa, sufre un paro agrario superior a la media nacional (3,05 por 100 respecto a la población activa total, 15,51 por 100 respecto a la población activa agraria, según cifras correspondientes a 1985, año en que se dictó la normativa en cuestión, frente a unas medias nacionales respectivas de 1,87 por 100 y 11,63 por 100), lo que supone cumplir la primera condición prevista en el Real Decreto 2.298/1984, sin embargo la región de Murcia no aparece en la misma situación que las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura en cuanto a la importancia relativa del número de trabajadores agrícolas eventuales. En efecto, aun cuando, según las actuaciones, no se dispone de datos precisos sobre la distribución de éstos entre las diversas regiones, si se dispone de un índice aproximado, como es el porcentaje de la población activa agraria sobre el total; y según ese índice (de acuerdo con la encuesta de población activa de 1985), Murcia aparece, entre las diecisiete Comunidades Autónomas, en el puesto ordinal número ocho, según un orden decreciente, mientras que Extremadura y

Andalucía aparecen en puestos anteriores (segundo y quinto, respectivamente). Resulta así que la normativa reglamentaria aplicada selecciona, para la concesión del subsidio de desempleo a los trabajadores agrícolas eventuales, dos Comunidades Autónomas en situaciones objetivamente diferentes (y más desfavorables) de la de Murcia en lo que se refiere a los criterios a utilizar de acuerdo con el Real Decreto 2.298/1984, por lo que, en puridad, no puede hablarse, a estos efectos, de identidad de situaciones entre los trabajadores agrícolas eventuales en paro de la Comunidad Autónoma de Murcia y los de las Comunidades Autónomas de Extremadura y Andalucía, en las que, indiciariamente, el desempleo agrario alcanza mayor extensión, con las consecuencias negativas que de ello se derivan.

9. Ello lleva –dada la falta de identidad de las situaciones que se comparan– a excluir la vulneración del principio de igualdad que se alega, y a concurrir con la Sentencia que se impugna del T.C.T., cuando afirma que las normas citadas no son discriminatorias, ya que «de contrario, tratan de remediar la situación estacional de paro más acusada en determinadas zonas de la geografía nacional». Tales normas ofrecen expresamente la justificación para la diferencia de trato, y tal justificación, como se vio, no puede considerarse irrazonable ni desligada de los principios consagrados en la Constitución.

10. En consecuencia, ha de excluirse también la consideración del Ministerio Fiscal en el sentido de que la Administración debió correr con la carga de la prueba de la no discriminación en las fases administrativa y jurisdiccional, y que, al no hacerlo así, se vulneró el <sup>siguiente</sup> derecho a la igualdad del recurrente. Pues, habiendo justificado la misma norma la restricción del ámbito de aplicación del subsidio de desempleo a los trabajadores agrícolas eventuales en razón de criterios que, como se vió, no resultan artificiales ni irrazonables correspondía al recurrente mostrar que, pese a tal apariencia de razonabilidad, se discriminaba, de hecho, entre situaciones idénticas. Y, como se ha indicado, tal no es el caso, al existir razones relevantes para no estimar que haya identidad entre el supuesto de hecho de que se trata (los trabajadores agrícolas eventuales de la Comunidad Autónoma de Murcia, y en concreto el recurrente) y el que sirve de punto de comparación (los trabajadores agrícolas eventuales de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura).

### Fallo

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA

AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION  
ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el amparo solicitado.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a once de mayo de mil novecientos ochenta y nueve.

[siguiente](#)