

**Estructura del sistema
de Seguridad Social.
Convergencia entre regímenes**

José Luis Tortuero y José Antonio Panizo

Documento de trabajo 12/2003



José Luis Tortuero Plaza

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad Complutense de Madrid, ha recibido varios premios por su labor investigadora (Adolfo Posada del CEC, Tesis Doctoral del MTS, CCAA, Riesgo y Seguro de la Fundación Mapfre Estudios 1996-2002), ha publicado un centenar de trabajos (libros, artículos, informes, comentarios jurisprudenciales...) sobre los temas de su especialidad y ha impartido más de doscientas conferencias y seminarios en universidades e instituciones públicas y privadas. Participa en los programas de formación de jueces en España y en Costa Rica. Ha colaborado en la realización de proyectos e informes con entidades públicas y privadas (MTS, MAS, INSS, Comunidad de Madrid, Sindicatos, Consejo General del Notariado, Colegio de Registradores, Mutuas de Accidentes de Trabajo, Entidades Aseguradoras...) de distintos países (Chile, Costa Rica, Uruguay, Brasil), así como para el Banco Interamericano de Desarrollo.

José Antonio Panizo Robles

Funcionario público, perteneciente al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Ha desarrollado su actividad profesional en el ámbito de la Seguridad Social, en los ámbitos de gestión de personal, económico-financiero y, especialmente, en la vertiente jurídica. En la actualidad es Subdirector General de Asistencia y Ordenación Jurídica del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Miembro del Instituto Europeo de Seguridad Social, pertenece al Consejo Director de Cohesión Social del Consejo de Europa. Es autor de varios trabajos y publicaciones sobre Seguridad Social.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles

ISBN: 84-96204-11-1

Depósito Legal: M-20226-2003

Contenido

Resumen Ejecutivo	5
Introducción	7
1 Aspectos generales de los Regímenes Especiales	10
1.1 Rasgos genéricos de los Regímenes Especiales	10
1.2 El proceso de integración de los Regímenes Especiales	11
1.3 La configuración actual de los Regímenes Especiales	12
1.4 El nuevo proceso de integración de los Regímenes Especiales	14
2 Peculiaridades de los distintos Regímenes Especiales	16
2.1 Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS)	16
2.2 Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos (RETA)	21
2.3 Régimen Especial de Trabajadores del Mar (REM)	24
2.4 Régimen Especial de la Minería del Carbón	27
2.5 Régimen Especial de Empleados del Hogar	28
2.6 Seguro Escolar (Régimen de Estudiantes)	30
2.7 Los Regímenes Especiales de Funcionarios	31
3 Consideraciones sobre la integración de los Regímenes Especiales	35
3.1 Consideraciones previas	35
3.2 Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos	38
3.3 Régimen Especial Agrario	41
3.4 Régimen Especial de Trabajadores del Mar	44
3.5 Régimen Especial de la Minería del Carbón	45
3.6 Régimen Especial de Empleados del Hogar	46
3.7 Los funcionarios y la integración del Régimen de Clases Pasivas del Estado	51
3.8 Seguro Escolar (Régimen de Estudiantes)	56
4 Conclusiones	57
Índice de tablas	60

Siglas y abreviaturas

- FOGSA Fondo de Garantía Social.
ISFAS Instituto Social de las Fuerzas Armadas.
IT Prestación económica de la Seguridad Social por incapacidad temporal.
LGSS Ley General de la Seguridad Social, texto refundido aprobado por Real Decreto-Legislativo 1/1994, de 20 de junio.
LSS Texto Articulado de la Ley de Bases de la Seguridad Social, de 21 de abril de 1966.
MUFACE Mutualidad General de Funcionarios de la Administración Civil del Estado.
MUGEJU Mutualidad General Judicial.
REASS Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.
REM Régimen Especial de los Trabajadores del Mar.
RETA Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.
TGSS Tesorería General de la Seguridad Social.

Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes

José Luis Tortuero Plaza

Departamento del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad Complutense de Madrid.

José Antonio Panizo Robles

Administrador Civil del Estado y miembro del Instituto Europeo
de la Seguridad Social.

La estructura del sistema de la Seguridad Social se ha caracterizado, desde los inicios de su establecimiento, por su fragmentación, ya que, junto a una protección común o general, se establecieron unos mecanismos, englobados en lo que se conoce como Regímenes especiales, que operaban respecto de unos colectivos diferenciados.

Contra la proliferación de Regímenes especiales surge una reacción a mediados de los ochenta, con una doble dirección: integrar los Regímenes especiales e iniciar un proceso de homogeneización con el Régimen General, tanto en lo que respecta al ámbito de la acción protectora, como en lo que se refiere al esfuerzo de cotización, bajo el principio de que a una protección equivalente, debía seguir una cotización.

Este documento reflexiona sobre las posibilidades y alternativas de integración de los Regímenes Especiales, teniendo en cuenta, básicamente, las orientaciones del Pacto de Toledo, formulando determinadas propuestas en esta dirección.

Las propuestas que se llevan a cabo se asientan en las siguientes premisas generales:

- La incorporación de los Regímenes Especiales al Régimen General impone una revisión interna de sus planteamientos.
- Algunos de los Regímenes permiten, por dificultades de control o por peculiaridades del trabajo, la no incorporación de los trabajadores, lo que exige medidas que ayuden a la incorporación de estos.
- No es viable un proceso de integración máximo, conformando un Régimen común.

- Por último, la conformación de un Régimen único para los trabajadores por cuenta propia exige un replanteamiento del actual Régimen Especial de Trabajadores por cuenta propia o autónomos).

Bajo estas premisas, en el documento se efectúan unas propuestas de reordenación y, en su caso, integración de los Regímenes Especiales, de la siguientes forma:

- Se propone la integración en el Régimen de Autónomos, de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Agrario, así como la incorporación en el Régimen General de los trabajadores por cuenta ajena, de carácter fijo. Por lo que se refiere a los trabajadores eventuales, la integración de los mismos en el citado Régimen ha de ir acompañada de medidas que palien los efectos de la incidencia de la inactividad de estos trabajadores.
- En lo que se refiere al colectivo integrado, en la actualidad, en el Régimen del Mar, el tratamiento de su integración –con las peculiaridades propias– puede ser similar al indicado para el Régimen Agrario.
- La integración de los trabajadores incluidos en la actualidad en el Régimen de la Minería del Carbón dentro del Régimen General no presenta problemas particulares, siendo posible compatibilizar dicha incorporación con el mantenimiento de determinadas peculiaridades, existentes en el Régimen Especial.
- La integración del colectivo del Régimen de Empleados de Hogar en el Régimen General deberá ir acompañada de medidas que, palien el efecto de la equiparación de la cotización y sobre todo, que eviten la fortísima desafiliación que existe en este sector.
- La integración del Régimen de Clases Pasivas en el Régimen General no presenta problemas especiales de ordenación, aunque sí podría existir en el orden económico-financiero, ya que el Estado debería aflorar (e ingresar en la TGSS) las cotizaciones correspondientes a los activos, al tiempo que ir abonando las pensiones causadas. Por ello, la integración debería efectuarse de forma gradual, comenzando por los funcionarios de nueva incorporación.
- Este proceso de integración de Clases Pasivas en el Régimen General podría completarse con la correspondiente a los mecanismos mutualistas, de manera que todos los funcionarios se englobasen en el Régimen General, sin particularidades adicionales. No obstante, dada la complejidad que, por lo menos en una primera etapa, tal alternativa presenta, aconseja que la integración se limitase únicamente a las pensiones.

Introducción

Aunque los Seguros sociales surgieron, en un primer momento, como técnica de protección de la clase obrera, en una etapa posterior se configuraron como un instrumento para dar cobertura a cualquier colectivo profesional que realizase una actividad retribuida como medio básico de vida. Con la aparición de la Ley de Bases de la Seguridad Social –pero con precedentes anteriores en la década de los años cincuenta– se va configurando una Seguridad Social de corte profesional que utiliza las técnicas del seguro y tiene una base eminentemente contributiva.

Por otra parte, el sistema de Seguridad Social, en un proceso continuo, se ha ido “deslaboralizando”, es decir, ha dejado de tener como sujeto casi exclusivo a los trabajadores por cuenta (aunque los mismos sigan teniendo una posición central en el sistema), para ir incorporando en el campo de aplicación nuevos colectivos que desarrollan su actividad no bajo el régimen de dependencia, sino de forma independiente o bajo otras relaciones jurídicas¹. Incluso para unas prestaciones básicamente laborales (las de desempleo), se ha producido una extensión de las prestaciones para sujetos que no tienen contrato de trabajo, sino relaciones jurídicas excluidas del Estatuto de los Trabajadores². Junto a la tendencia expansiva de la Seguridad Social y la deslaboralización, que caracterizan el modelo contributivo, se ha desarrollado en la década de los noventa el modelo no contributivo, ampliando de esta forma el ámbito de los colectivos cubiertos por el campo de aplicación del sistema.

A su vez, los artículos 7, 9 y 10 de la Ley General de la Seguridad Social, texto refundido aprobado por Real Decreto-Legislativo 1/1994 (en adelante, LGSS), delimitan el campo de aplicación de los sujetos que están incluidos en el sistema, estructurado aquél en Regímenes, ya que este sistema es dualista, fragmentado entre un Régimen General (básicamente integrado por los trabajadores por cuenta ajena de la industria y de los servicios) y los Regímenes Especiales³, establecidos para las actividades en las que por su naturaleza, las

¹ Para ello, la Seguridad Social ha tenido que utilizar el concepto de asimilado a trabajadores en orden a la incorporación en el campo de aplicación, bien en el Régimen General, bien en los Regímenes Especiales, de nuevos sujetos o colectivos.

² Como es el caso de los funcionarios interinos, contratados administrativos o socios de Cooperativas de trabajo asociado.

³ La diferencia entre Régimen General y Regímenes Especiales, que caracteriza la estructura del sistema de Seguridad Social, procede de la Ley de Bases de 1963 (Bases 3ª y 17ª), si bien se trata de una acepción

peculiares condiciones de tiempo y de lugar o por la índole de sus procesos productivos, sea precisa una regulación diferenciada.

Dejando al margen el Régimen General (eje central del sistema), la creación de los Regímenes Especiales ha sido una de las vías utilizadas para la expansión de la Seguridad Social, incluso antes de la Ley de Bases de 1963. Frente a esta situación, la propia Ley estableció, dentro de los principios de la misma, el de la tendencia a la unidad, en orden a una especie de control del crecimiento de los Regímenes Especiales, que producía una fragmentación del propio sistema. No obstante, el artículo 10 de la Ley de 21 de abril de 1966 (LSS) no solo no puso coto a la instauración de Regímenes Especiales, sino que incluso dejó abierta la puerta para la posibilidad de crear otros nuevos a través de la vía reglamentaria, en vez de proceder a la reorganización y unificación de los regímenes ya existentes.

El propio artículo 10.2 LGSS contempló 11 Regímenes Especiales (de trabajadores agrarios, trabajadores del mar, empleados de hogar, estudiantes, representantes de comercio, socios de cooperativas, funcionarios, etc.), aunque no todos ellos fueron establecidos en la práctica y regulados. A su vez, se crearon por el Ministerio de Trabajo otros seis Regímenes Especiales, no contemplados de forma expresa en el artículo 10.2 LGSS (trabajadores ferroviarios, de la minería del carbón, de artistas, escritores de libros, toreros y futbolistas).

Además de estos Regímenes Especiales expresos, habría que añadir todo un conjunto de Regímenes Especiales encubiertos (constituidos por los montepíos exceptuados, entidades sustitutorias, mutualidades y cajas de empresas, etc.) que implicaban una cobertura protectora de los diferentes colectivos, muchas veces al margen del propio sistema de la Seguridad Social, y una mayor fragmentación de la estructura del mismo.

El peso de los Regímenes Especiales, si bien fue importante en las primeras décadas de la instauración del sistema, sin embargo ha ido perdiendo significación, en la medida en que lo hacían determinados sectores de producción, a los que pertenecen los colectivos integrados en estos Regímenes Especiales (como es el caso de las actividades marítimo-pesqueras, industrias extractivas, energéticas, agrarias, etc.). Según los datos de la afiliación en el mes de octubre de 2002, si se exceptúa el Régimen de Autónomos, el

foránea, dada la falta de precedente en el Derecho español, y es importada del Derecho francés, de donde fue tomada por la Ley de Bases. En Francia se usa el término régimen para calificar el conjunto de instituciones relativas a un seguro social concreto. El 4 de octubre de 1945 se aprobó la Ordenanza 45.2259 sobre organización de la Seguridad Social, cuya estructura se caracteriza por la existencia de una multiplicidad de Regímenes Especiales contrapuestos al Régimen General. Como explica DURAND en La política contemporánea de la Seguridad Social, aunque inicialmente se pensó establecer en Francia un sistema de Seguridad Social que siguiera el modelo británico, no se pudo alcanzar la unidad debido al deseo de respetar privilegios de determinados profesionales, la resistencia de los trabajadores independientes a la incorporación al Régimen General o por los particularismos del mundo agrícola.

conjunto de los Regímenes Especiales representaba en torno al 8% del conjunto de afiliados ocupados.

Por ello, en los momentos actuales resulta cuestionable la existencia de Regímenes Especiales, dado, además, el progresivo proceso –iniciado a partir de 1984– de equiparación de la acción protectora y, en menor medida, del esfuerzo contributivo respecto del Régimen General. Parece más adecuado el planteamiento de un segundo proceso de integración (que complete el establecido a través de la Ley 26/1985 y disposiciones posteriores), en el marco de los objetivos determinados por el Pacto de Toledo⁴, en cuya Recomendación 6ª se aboga por un proceso de simplificación de la estructura del sistema de la Seguridad Social, tendente a la configuración de 2 únicos Regímenes –el que englobe a los trabajadores por cuenta ajena y el relativo a los trabajadores por cuenta propia–, sin perjuicio de mantener determinadas peculiaridades, en relación con diferentes colectivos, cuando tales peculiaridades respondan a razones objetivas y estén justificadas desde la vertiente de la efectiva protección a otorgar a aquéllos.

⁴ Se conoce como Pacto de Toledo al “Informe de la Ponencia del Congreso de los Diputados para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deben acometerse”. Se trata de un pacto político sobre el sistema de la Seguridad Social y su evolución acordado el 6 de abril de 1995 prácticamente por la unanimidad de todas las fuerzas políticas. Debe su nombre al hecho de que el primer borrador del acuerdo se alcanzó, el 3 de febrero de 1995, en la ciudad de Toledo. Un análisis del Informe, su origen y tramitación parlamentaria, se encuentra en la publicación “Informe de la Ponencia del Congreso de los Diputados para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deben acometerse” (Colec. Seguridad Social. Madrid. 1995), editada por el entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

1. Aspectos Generales de los Regímenes Especiales

1.1 Rasgos genéricos de los Regímenes Especiales

Frente a un modelo de Seguridad Social para todos, basado en la generalidad y en la uniformidad, la Seguridad Social española ha evolucionado por unos caminos más complejos y menos igualitarios y, a pesar del grado de homogeneidad alcanzado –especialmente en el ámbito de la acción protectora– todavía en la actualidad, de conformidad con lo establecido en los artículos 9 y 10 de la Ley General de la Seguridad Social, sigue ocupando un papel central el principio de pluralidad de regímenes, con su añadido de especialidad, en cuanto los mismos presentan reglas específicas o especialidades frente al Régimen General.

La estructura del sistema español de Seguridad Social refleja, en grandes líneas, la evolución de los denominados sistemas continentales, en los que el proceso de generalización de la cobertura se ha ido desarrollando, muchas veces con tensiones y contradicciones, en el ámbito de una organización pluralista y profesional, relacionada con la diferente posición socio-económica de los colectivos, algunos de los cuales demandaban –y lograban– una regulación especial (muchas veces privilegiada) frente a la regulación establecida con carácter general para la mayoría de los asegurados.

Los criterios más significativos que caracterizan los Regímenes Especiales son:

- Su ámbito de aplicación. Los Regímenes Especiales aparecen para sectores de la producción que, por su naturaleza, sus peculiares condiciones o la índole de los procesos productivos, precisan de un tratamiento diferenciado de protección frente a los riesgos sociales (artículo 10 LGSS).
- El alcance de la acción protectora. Lo característico y básico del Régimen Especial es la existencia de una regulación propia y distinta de la acción protectora, por lo que la diferencia esencial del Régimen Especial es el déficit o plus de protección que establece.
- El tratamiento económico-financiero y administrativo. Los Regímenes Especiales suelen ir acompañados –aunque este rasgo no es esencial– de particularidades en la configuración de sus relaciones en el ámbito financiero, organización y procedimientos adminis-

trativos. No obstante, estas particularidades, salvo las relativas a la cotización, han dejado de tener importancia en la realidad actual del sistema de la Seguridad Social.

Al lado de estas particularidades que configuran los Regímenes Especiales, la doctrina ha venido poniendo de relieve también las consecuencias negativas derivadas de su existencia, entre las que destacan:

- El sistema en su conjunto opera como una realidad asistencial diferenciada y desigual, tanto en extensión como en intensidad, traduciéndose en tratamientos de mayor protección (p. ej., Régimen de la Minería del Carbón), o bien de infraprotección (p. ej., Régimen de Empleados de Hogar).
- Un reparto desigual de la carga financiera, circunstancia ésta que, en muchas ocasiones, ha constituido la razón última de la existencia o del mantenimiento de Regímenes Especiales.
- Favorecer la dispersión normativa, al disponer de reglamentos y legislación específicas y no siempre armonizadas.
- La existencia de Regímenes Especiales favorece el escapismo de determinados colectivos profesionales, que tienden a ubicarse indebidamente en un Régimen diferente al que corresponde a la actividad profesional desempeñada, buscando la conservación o la obtención de privilegios.

1.2 El proceso de integración de los Regímenes Especiales

A partir de un determinado momento⁵ ya se advirtió una tendencia a la unidad de la estructura del sistema. De igual modo, la posición doctrinal que defiende la creación de un Régimen de Seguridad Social único cuenta con una larga tradición, ya que no se tardó en efectuar consideraciones sobre las ventajas que podrían derivarse de la unidad del campo de aplicación de la Seguridad Social. No obstante, el camino a esa tendencia se fue arbitrando mediante la incorporación progresiva de determinados colectivos, básicamente los que realizaban una actividad laboral, de modo que fueron apareciendo Regímenes Especiales, que se iban añadiendo o yuxtaponiendo al Régimen General.

Sin embargo, en el ámbito de los sistemas de Seguridad Social de corte básicamente profesionalista o continental, el objetivo de unificar todo el sistema mediante la instauración de

⁵ Que en el tiempo coincide con los prolegómenos de la elaboración de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963.

unos mecanismos integrados que incorporasen a todo el colectivo de afiliados ha sido abandonado, no solo en España, sino también en el Derecho comparado (valgan, por ejemplo, los casos de los sistemas francés o alemán). No obstante, en el sistema español, esa renuncia a la unificación total del sistema ha ido acompañada de un proceso de homogeneización de la estructura de aquél, al tiempo que de un proceso gradual de integración.

- La primera medida adoptada en el tiempo deriva de la aplicación de la disposición transitoria 8ª LGSS, a través de la integración⁶ (no sin problemas) de los Regímenes Especiales encubiertos, con la incorporación, a todos los efectos, en el Régimen General, de las entidades sustitutorias (entre las que se encontraban ejemplos como la Institución Telefónica de Previsión, la Caja de Previsión de la ONCE, las Mutualidades correspondientes a la entonces *Banca pública*, etc.), así como de las mutualidades y cajas de empresa.
- A su vez y pese a que el Gobierno disponía de los mecanismos del artículo 10 LSS para proceder a la supresión o la integración de Regímenes Especiales, solamente a partir de la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes de racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, se inicia el proceso de integración en el Régimen General, o en otro Especial, de los regímenes no contemplados expresamente en dicho artículo. En virtud de la autorización contenida en el artículo 10 de la Ley General de la Seguridad Social de 1974⁷, a través del Real Decreto 2621/1986, de 24 de diciembre, los Regímenes Especiales creados por Decreto (con excepción del de la Minería del Carbón) pasan a integrarse en el Régimen General, salvo el correspondiente al de Escritores de Libros, respecto del cual se ordena su integración en el Régimen de Autónomos.
- De igual modo, el Real Decreto 480/1993, de 1 de abril, procede a la integración en el Régimen General de los colectivos incluidos, hasta dicha fecha, en el Régimen Especial de la Seguridad Social de la Administración Local.

1.3 La configuración actual de los Regímenes Especiales

Tras el proceso de integración indicado, la estructura del sistema de la Seguridad Social queda configurada de la siguiente forma:

⁶ Se trata de un proceso de integración gradual que, iniciado en el año 1984, culminó en 1995 con la integración de Mutualidades de Empleados de Notarías.

⁷ En la Ley 24/1972, de 21 de junio, de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social (BOE, de 12 de junio), se autorizó al Gobierno para aprobar un texto refundido en el que se integrasen, debidamente armonizados, los preceptos de la LSS y de la Ley 24/1972. Este texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, BOE, de 20 y 22 de julio) recoge, en su artículo 10, el contenido del artículo 10 LSS. El texto refundido de 1974 fue sustituido por la LGSS.

a) Regímenes internos de la Seguridad Social

Se engloban en esta categoría aquellos regímenes respecto de los cuales su dirección, regulación y tutela está encomendada al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, al tiempo que los recursos y gastos anuales de los mismos configuran el Presupuesto de la Seguridad Social. En esta categoría, además del Régimen General, se mantienen como Regímenes Especiales los siguientes:

- Régimen Especial Agrario (que encuadra a los trabajadores, lo sean por cuenta ajena o por cuenta propia, que realizan labores agrarias, forestales, o pecuarias).
- Régimen Especial de los Trabajadores del Mar (a favor de los trabajadores, por cuenta ajena o por cuenta propia, que llevan a cabo actividades marítimo pesqueras).
- Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos o por Cuenta Propia (que incorpora a los trabajadores que llevan a cabo su actividad de forma independiente, salvo que los mismos, en razón de su actividad, deban quedar encuadrados en los Regímenes Especiales Agrario o de Trabajadores del Mar).
- Régimen Especial de la Minería del Carbón (que encuadra a los trabajadores por cuenta ajena que realizan actividades en el ámbito de la minería carbonífera).
- Régimen Especial de Empleados de Hogar (para el encuadramiento de los trabajadores que realizan actividades por cuenta ajena en el ámbito del hogar familiar).
- Régimen Especial de Estudiantes (o Seguro Escolar, que, como regla general, integra a los estudiantes que cursan estudios no obligatorios).

b) Regímenes Especiales externos

Pese a que el artículo 10 LGSS contempla dentro del ámbito de los Regímenes Especiales al de los funcionarios públicos, civiles y militares, su régimen jurídico, económico y presupuestario está fuera del mismo y se regula por su normativa específica. Estos regímenes externos o periféricos son:

- Régimen Especial de los Funcionarios Civiles del Estado.
- Régimen Especial de las Fuerzas Armadas.
- Régimen Especial de los Funcionarios al servicio de la Administración de Justicia.

1.4 El nuevo proceso de integración de los Regímenes Especiales

En el ámbito de la estructura del sistema de la Seguridad Social, el Pacto de Toledo busca la tendencia a la unidad a través de la Recomendación 3ª (homogeneización financiera) y Recomendación 6ª (integración de los regímenes). El Pacto de Toledo no busca la uniformización, sino que aspira a la homogeneización, a la necesaria coherencia, a la racionalidad y a la solidaridad entre los colectivos, dentro del sistema público de Seguridad Social. Dentro de una dosis de realismo, las propuestas vienen presididas por el principio de gradualidad, con el objetivo de evitar que la aplicación de las medidas a adoptar provoquen fracturas sociales o desequilibrios presupuestarios. Se intenta, en consecuencia, una implantación paulatina de la racionalización de la estructura del sistema, para evitar tensiones sociales o económicas que podrían perjudicar su aplicación y su aceptación por los agentes sociales, objetivos externos al sistema, pero que determinan y condicionan hasta el extremo su actual formación y desarrollo.

En esta línea, la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social, fue bastante timorata en la pretendida reforma de la estructura del sistema de la Seguridad Social, ya que se limitó a:

- Aplicar ciertas reglas a todos los Regímenes de la Seguridad Social (por ejemplo, la forma de determinación de la base reguladora de la jubilación, la aplicación de la escala de porcentaje en función de los años cotizados, aplicable para la determinación de la cuantía de la pensión de jubilación, la ampliación de los límites de edad para percibir la pensión de orfandad, etc.) (Disposición Adicional 8ª LGSS).
- Incluir un mandato sobre las posibilidades de incorporar en el Régimen de Autónomos a las amas de casa (Disposición Adicional 1ª de la Ley 24/1997).
- Dar un mandato al Gobierno para regular el régimen de encuadramiento de los socios trabajadores y de los administradores de las sociedades mercantiles⁸.
- Autorizar al Gobierno para armonizar la normativa especial del Mutualismo Administrativo.

No obstante, el Acuerdo Social de 2001, sobre mejora y desarrollo del sistema de protección social, contiene unos compromisos expresos respecto de la estructura del sistema, en cuanto se dirige a:

⁸ Mandato que no se lleva a cabo, y que precisa de la modificación de la LGSS, a través de la nueva redacción del artículo 97 y de la incorporación en la misma de la disposición adicional 27ª, a través de la disposición adicional 43ª de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, modificada, a su vez, por el artículo 34 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, ambas de Medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE, de 31 de diciembre del respectivo ejercicio económico).

- La mejora de la acción protectora de los trabajadores por cuenta propia, dentro del proceso de homogeneización del ámbito protector con el dispensado en el Régimen General, tanto en lo que se refiere al acceso a la denominada “incapacidad permanente total cualificada”, como en lo relativo a la cobertura de los riesgos profesionales.
- La integración de colectivos y Regímenes, en el modo siguiente:
 - La integración en el RETA de los trabajadores por cuenta propia, incluidos en la actualidad en el REASS.
 - Posteriormente, la integración en el RETA de los trabajadores por cuenta propia, incluidos en la actualidad en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar.
 - El estudio de las posibilidades de Integración en el Régimen General de los trabajadores por cuenta ajena del campo.

2. Peculiaridades de los distintos regímenes especiales

En este apartado se efectúa un breve análisis de la situación actual de los diferentes Regímenes Especiales, así como sobre sus particularidades en relación con la regulación establecida para el Régimen General.

2.1. Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS)

a) Situación actual

Junto con el Régimen Especial de Trabajadores del Mar, el Régimen Agrario encierra la particularidad de que engloba tanto a trabajadores que realizan su actividad por cuenta ajena como a los que llevan a cabo las actividades agrarias de forma independiente. Pero, frente a lo que sucede con los demás Regímenes (en los que quienes llevan a cabo la actividad profesional determinada se encuadran en el correspondiente Régimen Especial), en el Régimen Agrario no todos los colectivos que realizan actividades agrarias, forestales o pecuarias quedan encuadrados en este Régimen Especial, sino que pueden ser trasladados a otros⁹.

Según datos de la Tesorería General de la Seguridad Social –TGSS– (correspondientes al mes de octubre de 2002) el colectivo incluido en el REASS asciende a 1.104.771 afiliados, de los que 807.033 son trabajadores por cuenta ajena y 297.738 trabajadores por cuenta propia. Estos datos contrastan con los correspondientes a pensiones en este Régimen, que ascienden a 1.542.765. La situación de deterioro del número de afiliados ha sido una constante en las últimas décadas, como consecuencia del envejecimiento de la población agraria y la pérdida de importancia económica de este sector, deterioro que ha afectado, en especial, al colectivo de los trabajadores por cuenta propia, ya que, según datos de la propia Administración¹⁰, en el transcurso de tres décadas este colectivo ha pasado de significar 783.875 cotizantes a 297.738 en el ejercicio 2002.

⁹ Como son los del Régimen General (determinados trabajadores por cuenta ajena) o el Régimen de Trabajadores por cuenta propia o Autónomos (por parte de determinados trabajadores que llevan a cabo actividades agrarias de forma independiente).

¹⁰ Anexo al Informe Económico Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social para el ejercicio 2003.

Esta pérdida de importancia del REASS se detecta, de igual modo, en la evolución de la relación entre los afiliados y las pensiones de jubilación¹¹, que en los últimos 17 años ha sido la siguiente:

Tabla 1. Evolución de la relación entre afiliados y pensiones de jubilación en el REASS

	1985	1995	2002
Trabajadores c. ajena	3,53	2,98	2,04
Trabajadores c. propia	1,69	0,86	0,47

b) Las particularidades del REASS

La problemática que recae en este Régimen, respecto del Régimen General, se puede sintetizar de la siguiente forma:

Una deficiente delimitación del campo de aplicación

La normativa que regula el campo de aplicación del REASS es confusa y no acorde con la realidad de la actividad agraria en los tiempos actuales. Esta problemática puede observarse en los siguientes aspectos:

- Por lo que se refiere a los trabajadores por cuenta ajena, la norma reglamentaria (artículos 8 a 10 del Reglamento del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 3772/1972, de 23 de diciembre) produce una limitación de la incorporación de aquéllos en el REASS, dada la regulación restrictiva que se efectúa del término “labores agrarias”, cuya realización constituye un elemento básico de la inclusión de los trabajadores señalados. De esta forma, trabajadores por cuenta ajena que llevan a cabo actividades en el sector agrario pasan a quedar incorporados en el Régimen General de la Seguridad Social.

De otra parte, la deficiente regulación de los preceptos señalados en el párrafo anterior ha dado lugar, incluso, a pronunciamientos judiciales contrapuestos, que han originado que empresas agrarias, dedicadas a una actividad similar, hayan tenido una respuesta diferente en su inclusión en la Seguridad Social, lo que, dado el diferente peso de las cotizaciones sociales en uno y otro Régimen de la Seguridad Social, provoca una restricción al princi-

¹¹ En este trabajo, y a fin de poner de manifiesto el deterioro de la relación entre los activos y los pasivos de los diferentes Regímenes Especiales, se efectúa una comparación, en diferentes momentos temporales, entre el número de afiliados y las pensiones de jubilación, que constituyen el núcleo central y mayoritario del colectivo de pensiones. Lógicamente, si la relación indicada se realizase entre los afiliados y el total de pensiones, ese deterioro sería mucho más acusado.

pio de competencia¹², al tiempo que provoca unos efectos importantes en el nivel de la protección de los trabajadores al modificar la cuantía de las prestaciones¹³.

- En lo que respecta a los trabajadores por cuenta propia, la normativa reglamentaria señalada origina también una diferenciación del régimen de encuadramiento de las personas que, de forma independiente, se dedican a las actividades agrarias, en el sentido de que, para quedar incluido en el REASS, es necesario que la explotación agraria tenga un tamaño o un valor que no exceda del límite que establezca el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Los propietarios de explotaciones que excedan de dicho límite y que, de forma personal y directa y como medio fundamental de vida, se dediquen a actividades agrarias, pasan a quedar incorporados en el RETA.

Con independencia de la valoración de mantener una diferenciación entre el colectivo de trabajadores agrarios por cuenta propia, a efectos de su encuadramiento en la Seguridad Social, lo que ya no tiene explicación es que el mencionado límite siga fijándose en la misma cuantía que en el año 1977 y, además, por referencia a una figura impositiva que desapareció hace más de 15 años, como era la extinguida Contribución Territorial Rústica y Pecuaria¹⁴. Una mínima adecuación de la normativa de Seguridad Social al ordenamiento vigente en el año 2002, así como una seguridad jurídica, obligaría a replantearse este límite y, de mantenerse mediante la oportuna adecuación, a referirlo a figuras impositivas vigentes en la actualidad.

¹² En la aplicación del artículo 8º, las diferentes Salas del Tribunal Supremo han tenido un criterio diferente. Mientras que la Sala 3ª, al enjuiciar determinadas actas de liquidación practicadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se ha inclinado por un criterio amplio en la inclusión en el Régimen Agrario, la Sala 4ª (del orden social) se ha inclinado por un criterio restrictivo, en el sentido de situar a los trabajadores de Cooperativas Agrarias o de Sociedades de Primera Transformación en el campo de aplicación del Régimen General (sistema especial de frutas y hortalizas).

Incluso la Administración ha tenido, en ocasiones, criterios dispares. Estas dificultades de aplicación e interpretación han llevado, por ejemplo, a que para un sector concreto –como es el del manipulado y envasado del plátano– se haya establecido, incluso a nivel de Ley, el encuadramiento obligatorio de los trabajadores por cuenta ajena en el Régimen General, con un período progresivo de aplicación de las cotizaciones sociales exigibles en este Régimen.

¹³ Ya que en el Régimen General, las bases de cotización –sobre las que se calculan las correspondientes prestaciones económicas– coinciden con los salarios percibidos, mientras que en el Régimen Agrario, la cotización se efectúa sobre unas bases fijas, de cuantía uniforme, según la categoría profesional del trabajador.

¹⁴ En el año 2003, a efectos de la inclusión en el REASS de los trabajadores por cuenta propia, sigue aplicándose una Orden del entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 1983 (complementada por la Resolución de la Secretaría General para la Seguridad Social del mismo ejercicio), conforme a cuya regulación siguen incorporados en el RETA los titulares de explotaciones agrarias (así como los familiares que trabajen en la explotación, de forma personal y habitualmente) cuyo líquido imponible en la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria en dicha fecha no fuese superior a 50.000 pesetas.

Unas diferencias de cotización de los trabajadores por cuenta ajena, en relación con las vigentes en el Régimen General

- Frente a lo que sucede en el común de los trabajadores por cuenta ajena, en el Régimen Especial Agrario –tal vez debido a la fuerte temporalidad existente en el sector– se ha diferenciado la cotización de los trabajadores por cuenta ajena, separando la que va a cargo de los empresarios (jornadas reales) de la que corre por cuenta de los propios trabajadores (cuota fija, todavía conocida en amplias áreas geográficas como cupón).

La cotización empresarial se efectúa por cada jornada que efectúan sus servicios los trabajadores por cuenta ajena, si bien aplicando unos tipos de cotización diferentes a los establecidos en el Régimen General, como se pone de relieve en el presente cuadro:

Tabla 2. Tipos de cotización a cargo de las empresas en el Régimen General y en el Régimen Especial Agrario (%)

Contingencias protegidas	R. Agrario	Régimen General	Diferencia
Contingencias comunes	15,5	23,6	- 8,1
Contingencias profesionales	Según tarifa	Según tarifa	
Desempleo ¹⁵			
– Trabajadores fijos	6,0	6,0	–
– Trabajadores eventuales	2,1	6,7	-4,6
FOGASA:			
– Trabajadores fijos	0,4	0,4	–
– Trabajadores eventuales	–	0,4	- 0,4

- Si en el caso de la cotización empresarial la diferencia es a favor del empresario agrario, lo contrario sucede en el caso de la cotización del trabajador por cuenta ajena, ya que en el Régimen Agrario la cotización es más elevada que la que soporta un trabajador del Régimen General, como se refleja en los siguientes datos:

¹⁵ A partir de la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo (actualmente sustituido por la Ley 45/2002, BOE, de 13 de diciembre), se ha incluido a los trabajadores eventuales en el ámbito de cobertura de la protección de desempleo. Esta inclusión ha llevado a aplicar las correspondientes cotizaciones sociales, si bien el tipo del 6,7% sólo se Implantará en el ejercicio 2007. Por ello, este tipo de cotización, en el año 2003, únicamente se aplica a los trabajadores fijos; para los trabajadores eventuales, aunque, en principio, se aplica el tipo del 8,3% (6,7% a cargo de la empresa y 1,6, a cargo del trabajador), la cuota, tanto la parte empresarial como a cargo del trabajador, se reduce en un 70%.

Tabla 3. Tipos de cotización de los trabajadores por cuenta ajena en el Régimen General y en el Régimen Especial Agrario (%)

Contingencias protegidas	R. Agrario	Régimen General	Diferencia
Contingencias comunes	15,5	4,7	10,8
Desempleo	1,5	1,5	–
FOGASA	0,4 ¹⁶	0,4	

Se ha argumentado, en ocasiones, que la mayor cotización de los trabajadores por cuenta ajena, incluidos en el REASS, respecto de la establecida en el Régimen General, se ve compensada por las diferencias de cotización que se producen en los períodos de inactividad, en los que, mientras que el trabajador agrario, conforme a la normativa en vigor, sigue estando incluido en este Régimen Especial y cotizando por un tipo de cotización del 15,5%, por el contrario, en el caso del trabajador incluido en Régimen General, la inactividad ocasiona la baja en la Seguridad Social, salvo que el interesado suscriba de forma voluntaria un Convenio especial, situación en la que el interesado ha de cotizar por un tipo de cotización equivalente al 26,6%¹⁷.

Ahora bien, con independencia de que el argumento no sería válido para los trabajadores fijos (los cuales, mientras dura su contrato, abonan a su cargo un tipo de cotización que triplica el vigente en el Régimen General), la comparación en la cotización habrá de establecerse en situaciones homogéneas, y, en ellas, por los períodos de actividad, la situación de los trabajadores agrarios es comparativamente peor que la dispensada en el Régimen General.

A todo ello, además, habría que añadir el hecho de que la cotización se efectúa por bases fijas, las cuales, en algunas ocasiones, pueden estar separadas de los salarios de los trabajadores, en especial de los fijos, cuando se trata de trabajadores especialistas. En estos casos el trabajador está cotizando por una base de cotización que puede estar alejada de su salario (lo cual tiene un efecto muy negativo en las prestaciones a causar, las cuales pueden no cumplir el papel de rentas de sustitución de los ingresos perdidos, de forma temporal o definitiva), y además lo hace a un tipo de cotización muy superior al establecido para los trabajadores en el Régimen General.

Unas diferencias de protección, respecto de la dispensada en el Régimen General

Algunas de las diferencias de protección se han visto incrementadas recientemente. Entre dichas diferencias se pueden citar las siguientes:

¹⁶ Únicamente en el caso de los trabajadores fijos.

¹⁷ Equivalente a aplicar el coeficiente del 0,94 sobre el tipo de cotización vigente con carácter general (28,3%), conforme a lo establecido en la Orden TAS/118/2003, de 31 de enero (BOE, de 1 de febrero).

- Con carácter general (es decir, aplicable tanto a los trabajadores por cuenta ajena, como por cuenta propia):
 - La imposibilidad de jubilación anticipada, a los 61 años, aunque el trabajador cumpla los requisitos de cotización generales (más de 30 años).
 - La no aplicación de la exención de cotización, en los casos en que el interesado siga en la actividad más allá de los 65 años, acreditando 35 ó más de cotización.
- En lo que respecta a los trabajadores por cuenta propia, iniciar el percibo de la prestación de incapacidad temporal, a partir del 15º día de la baja, así como el que no se completen los vacíos de cotización de los períodos que conforman la base reguladora de las pensiones de incapacidad permanente y de jubilación.

2.2 Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos (RETA)

a) La situación actual del RETA

Junto con el Régimen General, el RETA conforma la mayor parte de la estructura del sistema de la Seguridad Social, ya que entre ambos implican cerca del 90% de todos los afiliados a aquél. Además, el RETA ha conocido un proceso significativo de crecimiento debido a dos circunstancias: de una parte, la progresiva incorporación de colectivos profesionales a partir de principios de la década de los ochenta; de otra, debido al crecimiento de la actividad por cuenta propia, coincidiendo con el debilitamiento de las relaciones laborales por cuenta ajena.

En la actualidad, el colectivo de afiliados al RETA suma 2.674.012 (octubre-2002), lo cual representa algo más del 16% de la afiliación total. Además, la afiliación al RETA no ha dejado de incrementarse en las últimas décadas, en consonancia con el proceso de deslaboralización de los sectores económicos y la creciente presencia de los trabajos independientes. A ello habría que añadir también la presencia de los denominados falsos autónomos, es decir, colectivos que realmente prestan servicios para un tercero, bajo su organización y en régimen de dependencia, pero que, a efectos de Seguridad Social, se incluyen como trabajadores por cuenta propia, de modo que se intenta eludir la responsabilidad del tercero para quién se presta servicios.

Esta situación ha producido que, si en 1985 el número de afiliados al RETA era de 1.547.071 personas (aproximadamente el 13,39% del total) en los momentos actuales, y como se ha indicado, esté próximo a los 2,7 millones de afiliados.

Estos datos explican la cierta estabilidad de la relación entre afiliados y pensiones de jubilación, dentro del RETA, la cual, no obstante, se ha deteriorado en los últimos ejercicios, como se pone de relieve en los siguientes datos:

Tabla 4. Relación entre afiliados y pensiones de jubilación en el RETA

1985	1995	2002
5,51	5,37	4,75

b) Las particularidades del RETA

La problemática que, en la actualidad, presenta el RETA, en relación con la regulación establecida en el Régimen General, se puede sintetizar en:

Una deficiente delimitación del campo de aplicación

Esta deficiente regulación incide en especial en lo que se refiere a los colectivos profesionales, puesto que, ejerciendo una actividad de un modo semejante¹⁸, sin embargo la respuesta de los mecanismos de Seguridad Social puede ser diferente en función de un antecedente previo, cual es la existencia o no, en el marco del colectivo profesional, de una Mutualidad de Previsión Social que, antes de una determinada fecha, fuese de incorporación obligatoria, como requisito necesario para el ejercicio de la profesión (como sucede, por ejemplo, para los abogados –a través de la Mutualidad de la Abogacía–, para los arquitectos –por medio de la Hermandad de Previsión Social de los Arquitectos–, etc.).

En efecto, como norma general, las personas que ejercen una actividad por cuenta propia y que precisan estar colegiadas, han de quedar incorporadas al RETA, salvo que se trate de una actividad relacionada con Colegios Profesionales que tengan establecida una Mutualidad de Previsión Social que, antes de 1985, era de incorporación obligatoria. En estos casos, el profesional puede incorporarse al RETA o incorporarse a la Mutualidad, que resulta de esta forma caracterizada como alternativa al RETA¹⁹.

Las consecuencias de una u otra incorporación son importantes, y afectan a varios aspectos de la acción protectora, centrándose en dos aspectos:

¹⁸ Es decir, una actividad por cuenta propia, para la que puede resultar necesaria la pertenencia a un Colegio Profesional.

¹⁹ La Administración, así como la doctrina, ha configurado estas Mutualidades como alternativas al RETA, negando que las mismas pudiesen quedar caracterizadas como Entidades sustitutorias, en el sentido de la Disposición Transitoria 8ª LGSS.

- La incorporación al RETA imposibilita que se pueda simultanear el alta en el mismo con, por ejemplo, la percepción de una pensión de jubilación. Por el contrario, sí se podría simultanear esta pensión con la incorporación en la Mutualidad alternativa.
- En el supuesto de incorporación al RETA, la pensión generada en el mismo tiene el carácter de pensión pública, con lo que su cuantía, única o sumada a otras pensiones públicas, no puede ser superior al límite máximo de pensión pública. Por el contrario, la pensión que se pueda generar en la Mutualidad alternativa no tiene el carácter de pensión pública.

No parece coherente con un principio de equidad que el mero hecho de que existiese una Mutualidad en una determinada fecha –y que ésta tuviese en su momento carácter obligatorio– pueda tener unas consecuencias tan diferentes.

Unas diferencias de protección respecto de la dispensada en el Régimen General

A pesar del proceso de equiparación de la acción protectora llevada a cabo en este Régimen en relación con el Régimen General²⁰, siguen existiendo déficits de protección, como pueden ser los siguientes:

- La inexistencia de contingencias derivadas de riesgos profesionales, sin que, en coherencia con ello, los trabajadores autónomos hayan de cotizar por estas contingencias²¹. A pesar de argumentos en contra del establecimiento de la protección de estos riesgos en el RETA²², no puede obviarse que el trabajo del autónomo está sometido a los riesgos de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional, como señala expresamente la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos profesionales, que incluye en su ámbito de aplicación “los derechos y obligaciones que pueden derivarse para los trabajadores autónomos”.

De aquí derivan una serie de consecuencias, como pueden ser:

- La imposibilidad de beneficiarse, en el caso de una enfermedad profesional, del beneficio de no exigir período de carencia en relación con las prestaciones de incapa-

²⁰ Básicamente, mediante la extensión al RETA de las grandes reformas operadas en los ejercicios 1985 (Ley 26/1985), 1990 (Ley 26/1990, de prestaciones no contributivas, BOE, de 22 de diciembre), 1997 (Ley 24/1997), así como en 1991 (R.D. 9/1991, de equiparación de la acción protectora en la incapacidad permanente y por muerte y supervivencia).

²¹ Determinadas disposiciones de los Tribunales conectan la inexistencia en el RETA de protección específica derivada de riesgos profesionales a la falta de una cotización adicional por tales contingencias, consustancial con el carácter contributivo. P. ej., STSJ/Navarra, de 12.12.95; STSJ/Andalucía-Sevilla, de 8.1.96; STSJ/Asturias, de 15.3.96; STSJ/Cantabria, de 26.11.97. Todas ellas son coherentes con la STC 268/93, si bien en un asunto relacionado con el Régimen de Empleados de Hogar, en la que se conecta la carencia de protección específica de riesgos profesionales a la inexistencia de una cotización adicional.

²² Entre los que se señala la inexistencia de una relación laboral, así como la débil protección añadida por esta cobertura, respecto de la cotización que habría de abonarse.

cidad temporal, incapacidad permanente y las correspondientes a muerte y supervivencia.

- No tener derecho a las indemnizaciones por lesiones permanentes no invalidantes, ni a las prestaciones a tanto alzado, a favor de determinados familiares, en el caso de muerte por riesgo profesional.

La laguna de protección indicada puede desaparecer en breve, cuando se pongan en aplicación las previsiones contenidas en la disposición adicional 34ª LGSS, mediante las que se prevé la extensión a los trabajadores incluidos en el RETA de la cobertura de las contingencias profesionales. No obstante, esta extensión tiene la particularidad de que se configura como una opción voluntaria del propio trabajador por cuenta propia, exigiéndose, además, que, de forma previa o simultánea, se haya dado cobertura a la prestación de incapacidad temporal, derivada de contingencias comunes.

- La necesidad de estar al corriente en el pago de las cotizaciones para poder acceder a las prestaciones, si bien esta particularidad está relacionada con el hecho de que sea el propio trabajador el obligado al pago de las cuotas.
- La no integración de lagunas de cotización existentes en los períodos que conforman la base reguladora, a efectos de las pensiones de incapacidad permanente y de jubilación.
- Una diferencia respecto del inicio de la incapacidad temporal, que comienza a partir del día 15 de la baja, mientras que en el Régimen General se abona desde el 4º día de la baja, si bien, en este caso, el pago de la prestación corre por cuenta y a cargo de la empresa y no de la Seguridad Social²³.
- En lo que se refiere a la pensión de jubilación, además de la particularidad de que no se aplique el beneficio de integración de lagunas, tampoco existe el mecanismo de jubilación anticipada, a los 61 años, previsto en la Ley 35/2002.
- No tener derecho a prestaciones de desempleo o ayudas equivalentes del sistema de protección social, en caso de inactividad a causa de cese o cierre del negocio.

2.3 Régimen Especial de Trabajadores del Mar (REM)

a) Situación actual

Al igual que sucede con el REASS, el REM tiene la particularidad de que incluye, en su

²³ Aunque la Seguridad Social es responsable subsidiario de la prestación de IT, durante los días 4 al 15, en caso de incumplimiento de la empresa, como ha resuelto la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

ámbito de aplicación, tanto a trabajadores por cuenta ajena como a trabajadores por cuenta propia. Si, respecto de los primeros, el grado de convergencia con el Régimen General es muy acusado (de ahí que a veces se le conozca como un Régimen asimilado al General), sin embargo, por lo que se refiere a los trabajadores por cuenta propia, existe una divergencia con el Régimen General en línea muy semejante a la indicada para los trabajadores por cuenta propia incluidos en el REASS.

En la actualidad, el número de afiliados al REM (datos a octubre de 2002) asciende a 76.626 personas (el 0,46% del total de afiliados), de las que 59.784 corresponden a trabajadores por cuenta ajena y 16.842 a trabajadores por cuenta propia.

Pero, como se ha señalado, la pérdida de importancia del sector marítimo-pesquero y las dificultades en la actividad de la pesca han tenido su reflejo en la evolución del número de cotizantes de este Régimen que, de significar 133.086 en 1985 (el 1,18% del total), ha pasado a menos de 80.000, con una pérdida de más del 40% del colectivo.

La situación de pérdida del sector marítimo-pesquero, y el progresivo envejecimiento, se observa de igual modo en la evolución de la relación entre el número de afiliados y el de pensiones de jubilación, que en este Régimen Especial ha sido la siguiente:

Tabla 5. Relación entre número de afiliados y pensiones de jubilación en el REM

1985	1995	2002
3,47	1,84	1,20

b) Las particularidades del REM

Las particularidades de este Régimen Especial, por relación con el Régimen General, se pueden sintetizar en:

- Por lo que se refiere a los trabajadores por cuenta ajena, a la forma de cotización de los trabajadores que llevan a cabo su actividad por la modalidad de retribución a la parte, los cuales no cotizan de acuerdo con las retribuciones percibidas, sino en función de unas bases de cotización fijas, en función de la categoría del trabajador, modalidad de pesca y zona o provincias marítimas que, en desarrollo de las normas legales que fijan la cotización²⁴, aprueba anualmente el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales²⁵.

²⁴ Contenidas en las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado. Para 2003, se comprenden en el artículo 81.6 de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre (BOE, de 31 de diciembre).

²⁵ Estas bases de cotización, alejadas de los salarios reales, tienen su efecto en las prestaciones económicas que se causan, las cuales no cumplen el papel de rentas de sustitución de las retribuciones que se percibían antes de pasar a la jubilación, contraer la incapacidad permanente o producirse el fallecimiento.

De igual modo, la normativa del REM²⁶ prevé para los grupos segundo y tercero²⁷, el establecimiento de unos coeficientes correctores sobre las bases de cotización, de acuerdo con la actividad de la empresa y su capacidad económica²⁸.

Asimismo, y teniendo en cuenta las circunstancias que concurren en el trabajo marítimo-pesquero, las normas reguladoras del REM recogen la existencia de coeficientes reductores de la edad de jubilación, que varían en función de la categoría del trabajador, modalidad de trabajo y tipología de la embarcación en que se realiza la actividad.

- Las mayores particularidades concurren en los trabajadores por cuenta propia, los cuales, si bien en la cotización se asemejan, en parte, a los trabajadores autónomos²⁹ incluidos en el RETA (con la particularidad en lo que respecta a la reducción de la cuota), por lo que se refiere a la acción protectora la misma es más asimilable a los trabajadores por cuenta propia del Régimen Agrario. Próxima la protección a la dispensada en el Régimen General, las particularidades se centran en:
 - Una concepción restringida del accidente de trabajo³⁰, en relación con la existente en los trabajadores por cuenta ajena, pero muy próxima a la aplicable a los trabajadores agrarios por cuenta propia, con lo que el juego del accidente in itinere³¹ queda muy limitado.
 - La protección queda condicionada a que el interesado se encuentre al corriente en sus obligaciones de pago para con la Seguridad Social.
 - La prestación de IT sólo aparece cubierta, de forma expresa, en los casos de contingencias profesionales, mientras que de facto³² la derivada de contingencias comunes opera

²⁶ Artículo 19.6 del Texto Refundido de la Legislación del Régimen del Mar, aprobado por Decreto 2864/1974, de 30 de agosto (BOE, de 10 de octubre).

²⁷ En el Grupo 2º se incluyen los trabajadores que presten servicios en embarcaciones pesqueras de más de 10 toneladas de registro bruto (TRB), de hasta 50 TRB (Grupo B) y entre 50 y 150 TRB (Grupo A); en el Grupo 3º, quienes prestan servicios en embarcaciones de hasta 10 TRB y los trabajadores autónomos.

²⁸ Estos coeficientes son: Para el Grupo 2º, coeficientes de 1/2 (en embarcaciones de 10,01 a 50 TRB, y de 2/3 (embarcaciones de 50,01 a 150 TRB), así como coeficientes de 1/3 para embarcaciones de menos de 10TRB y para los trabajadores autónomos.

²⁹ Dentro de este colectivo se incluye a los embarcadores de pequeñas embarcaciones que trabajen en ellas, así como los que realizan trabajos con redes y extracción de productos del mar.

³⁰ Se entiende por accidente de trabajo el ocurrido como consecuencia directa e inmediata del trabajo realizado y que determina su inclusión en el Régimen Especial. Esta delimitación reduce el juego de la causalidad, así como el ámbito material del mismo.

³¹ Se entiende como accidente in itinere el sufrido por el trabajador al desplazarse, siguiendo el trayecto habitual, desde su domicilio al lugar de trabajo o viceversa. Este accidente tiene la consideración de accidente de trabajo.

³² El artículo 35.1. de la legislación del Régimen del Mar se limita a decir que las prestaciones por incapacidad temporal derivada de enfermedad común o accidente no laboral se otorgarán a los trabajadores por cuenta ajena durante el tiempo y con los requisitos que las regulan en el Régimen General. La exclusión legal se remedió por medio de la Circular 33/1985, de 27 de junio, de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, del Instituto Social de la Marina, sobre regulación, reconocimiento y tramitación de la prestación económica por incapacidad laboral transitoria (hoy incapacidad temporal).

como mejora voluntaria (en cuanto es de cobertura voluntaria por el trabajador)³³, si bien se abona la prestación desde el día 15 de la baja.

- Otras particularidades de la protección de los trabajadores por cuenta propia son similares a las previstas para los trabajadores por cuenta propia de otros Regímenes, y se centran en la no aplicación del beneficio de la “integración de las lagunas de cotización” en los períodos que conforman las bases reguladoras de las pensiones de jubilación y de incapacidad permanente (en este último caso, derivada de enfermedad común).

2.4 Régimen Especial de la Minería del Carbón

a) Situación actual

Se trata de un Régimen Especial en franca situación de declive, si esta particularidad se mide en relación con el número de afiliados, declive que ha ido en paralelo con la pérdida de importancia del sector minero. Actualmente, el número de afiliados al mismo es de 14.561 (en octubre-2002, apenas el 0,08 % del total).

Además, es este Régimen el que ha sufrido una mayor pérdida relativa del número de afiliados, puesto que en 1985 el colectivo de afiliados era de 52.548 (0,46% del total). De igual modo, este deterioro de afiliados se observa en la relación entre el número de afiliados y el de las pensiones de jubilación, que es la siguiente:

Tabla 6. Relación entre afiliados y pensiones de jubilación en el Régimen de la Minería del Carbón

1985	1995	2002
1,55	0,73	0,34

b) Las particularidades del Régimen de la Minería del Carbón

Desde la perspectiva de la Seguridad Social, los elementos diferenciadores de este Régimen Especial por relación con el Régimen General son los siguientes:

³³ Para parte de la doctrina, la regulación de la IT como mejora voluntaria (de acuerdo con la disposición adicional 11ª LGSS) no se aplica a los trabajadores por cuenta propia del REM, al no aparecer expresamente citada. De igual modo, tampoco son de aplicación a estos trabajadores los mecanismos de gestión de la IT, a través de la Entidad Gestora o de las Mutuas, previstos en la Disposición Adicional 15ª de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre (BOE, de 31 de diciembre).

- Un peculiar sistema de cotización, articulado a través de la normalización de las bases de cotización. Se trata de un mecanismo que, a través del promedio de las retribuciones aplicables a los trabajadores pertenecientes a una misma categoría profesional y zona minera, produce la consecuencia de que todos los trabajadores tengan la misma base de cotización, con dos especialidades añadidas:
 - De una parte, que, como la normalización se efectúa sobre las remuneraciones del ejercicio anterior, se produce una desactualización de las bases de cotización respecto de las prestaciones que se causan.
 - De otra, que esa normalización afecta únicamente a la cotización por contingencias comunes, por lo que las bases de cotización correspondientes a las contingencias profesionales son diferentes por cada trabajador.
- Respecto de la acción protectora, las dos especialidades más significativas son:
 - La existencia de coeficientes reductores de la edad de jubilación por la realización de trabajos penosos y peligrosos.
 - Determinadas especialidades en el ámbito de las prestaciones de incapacidad permanente y de muerte y supervivencia, motivadas por la fuerte incidencia de la enfermedad profesional y, en especial, de la silicosis. Así, la consideración conjunta de dolencias a efectos del reconocimiento de la incapacidad; la posibilidad de revisión del grado de incapacidad permanente, aunque el interesado hubiese cumplido los 65 años; la posibilidad de conversión de pensiones de incapacidad en jubilación, etc., son medidas que van en esta dirección.

2.5 Régimen Especial de Empleados de Hogar

a) Situación actual

Este Régimen extiende su campo de aplicación a las personas sujetas a la relación laboral de carácter especial del servicio de hogar familiar, entendiéndose como tal la persona que concierne al titular del mismo, como empleador, y quien, con dependencia y por cuenta de aquél, presta servicios retribuidos en el ámbito del hogar familiar, al amparo de lo establecido en el RD 1424/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los trabajos en el hogar familiar.

El Régimen de Empleados de Hogar engloba tanto a quienes ejercen su actividad en el hogar familiar, de forma exclusiva para una familia, como quien lo hace de forma discon-

tinua o para varios hogares familiares, lo cual va a tener sus consecuencias, en especial en lo que respecta a las obligaciones de afiliación y de cotización, puesto que, si en el caso de trabajo exclusivo para un hogar familiar las obligaciones señaladas recaen sobre el cabeza de familia, cuando el empleado de hogar lleva a cabo su actividad de forma discontinua, para uno o varios hogares familiares, las obligaciones de afiliación y cotización recaen sobre el propio trabajador.

Actualmente, el colectivo de afiliados (octubre-2002) a este Régimen Especial asciende a 185.821, lo que representa el 1,13% del total de afiliados del sistema. A su vez, el colectivo incluido en el Régimen del Hogar sufrió una fuerte minoración en la década 1985-1995, pasando de 290.006 a menos de 140.000 (en paralelo con un período de acercamiento de los tipos de cotización a los establecidos para el Régimen General), para luego repuntar en los últimos años.

b) Particularidades del Régimen de Empleados del Hogar

Desde una perspectiva comparativa con el Régimen General, las particularidades de este Régimen son las siguientes:

- Una escasa afiliación, en relación con el volumen que representa actualmente el trabajo en el hogar, lo que es índice del alto fraude existente en este ámbito, respecto de las obligaciones de afiliación, alta y cotización por o a favor de quienes realizan actividades en el hogar familiar.
- Una falta de clarificación en el campo de aplicación del Régimen, ya que mientras que el artículo 7 del RD 1424/1985 (norma laboral) fija la jornada ordinaria en 40 horas semanales, los Reglamentos de la Seguridad Social utilizan, para la delimitación de las obligaciones de afiliación y alta en el Régimen, parámetros mensuales. Así, tales Reglamentos consideran que se trabaja a tiempo parcial o de forma discontinua cuando la prestación de servicios es inferior a 80 horas mensuales, pero siempre que se supere el mínimo que establezca el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales³⁴.

Como se ha señalado, cuando el empleado de hogar ejerce su actividad de forma discontinua corresponde al propio empleado solicitar la afiliación y/o el alta, así como la práctica de la baja.

- Una cotización inferior a la establecida en el Régimen General para los trabajadores por cuenta ajena, si bien en los casos de trabajadores discontinuos recae en el propio empleado el peso de la cotización.

³⁴ Fijado en 72 horas al mes, realizado en un período no inferior a 12 jornadas.

Tabla 7. Tipos de cotización a cargo de las empresas y a cargo de los trabajadores en el Régimen Especial de Empleados de Hogar

Cotización	Tipos de cotización		
	R. E. Hogar	R. General	Diferencia
A cargo empresa	18,3	23,6	- 5,3
A cargo trabajador	3,7	4,7	- 1,0
Total	22,0	28,3	- 6,3

- Una acción protectora limitada, en comparación con la establecida para el Régimen General, entre cuyas características cabe destacar:
 - No se contempla la protección de enfermedades profesionales y de accidente de trabajo, reconduciendo estas contingencias a las de enfermedad común y al accidente no laboral.
 - La prestación económica por IT se comienza a percibir a partir del día 29 de la baja³⁵.
 - No se aplica el beneficio de la integración de las lagunas de cotización en la determinación de la respectiva base reguladora de las pensiones de jubilación e incapacidad permanente.

2.6 Seguro Escolar (Régimen de Estudiantes)

Se trata de un Régimen residual que en los momentos de su implantación inicial (en los principios de la década de los cincuenta) respondió, de forma adecuada, a las necesidades de protección de los estudiantes. Sin embargo, su fosilización y la falta de adaptación del mismo a las nuevas realidades del sistema de protección social de nuestro país ha dejado este mecanismo protector con una eficacia muy reducida. Incluso, la creación de un Régimen de Estudiantes, anunciada desde los inicios del propio sistema de Seguridad Social, no se ha llevado a cabo, manteniéndose el denominado Seguro Escolar.

Respecto de su campo de aplicación, el Seguro Escolar comprende a los estudiantes que cursan enseñanzas no obligatorias³⁶, lo cual contrasta con todas las Leyes que sobre la

³⁵ Este período de espera podría ser contrario al artículo 18.1 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el artículo 171.1 del Código Europeo de Seguridad Social, que únicamente contempla un período de espera de 3 días

³⁶ Con el añadido de los estudiantes de 3º y 4º de Enseñanza Secundaria Obligatoria. No obstante, existen

Enseñanza obligatoria se han promulgado desde la década de los ochenta, ya que en todas ellas se establecía, dentro de los derechos de los estudiantes –sin distinción, respecto de la edad o el curso de enseñanza– la cobertura social, en especial ante el accidente y el infortunio familiar³⁷.

La acción protectora limitada, la escasa frecuencia de las contingencias protegidas, el condicionamiento de las prestaciones a que se hayan originado como consecuencia o con ocasión de los estudios, así como la congelación de los importes de las prestaciones económicas, hace que la cotización sea, de igual forma, reducida, y que se abone, por mitades, entre la Administración educativa y el propio estudiante.

Todos estos elementos hacen difícil la comparación entre el Seguro Escolar y el Régimen General, si bien con respecto al primero las particularidades que pueden efectuarse son:

- Una escasa cobertura, que deja sin protección a la población estudiantil menor de 14 años.
- Una cobertura protectora que no tiene en cuenta la realidad del sistema de Seguridad Social español, con la universalización de determinadas prestaciones, como son la de asistencia sanitaria y los servicios sociales. De igual modo, la existencia de una política propia de becas y ayudas formativas ha hecho perder sentido a determinadas prestaciones, como las orientadas a remediar las consecuencias, en la continuación de los estudios, por la aparición del infortunio familiar.
- La congelación de los importes de las prestaciones (que dura más de 30 años) y que ha hecho perder a las mismas cualquier eficacia protectora.

2.7 Los Regímenes Especiales de Funcionarios

a) Situación actual

Los Regímenes Especiales de Funcionarios, a los que alude el artículo 10 LGSS, constituyen regímenes periféricos, regidos por una normativa propia y que se configuran como regímenes externos a la Seguridad Social.

exclusiones como las de los alumnos que ya disfrutaban de la protección de la Seguridad Social como consecuencia de la inclusión en otro Régimen de la misma; los alumnos que cursan programas de garantía social; los estudiantes de las Escuelas Oficiales de Idiomas; estudiantes de grado elemental y medio en Conservatorios de Música, etc.

³⁷ Este derecho se repite en la reciente Ley de Calidad de la Enseñanza.

Estos Regímenes no se articulan a través de un único sistema de protección, sino que están integrados por dos mecanismos de cobertura, atribuidos a diferentes entes, cada uno de los cuales asume parte de las contingencias y situaciones protegidas. Estos mecanismos son: de una parte, el Régimen de Clases Pasivas del Estado (con su normativa específica –básicamente el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto-Legislativo 670/1987, de 30 de abril–), y el denominado Mutualismo Administrativo.

Pero, así como el Régimen de Clases Pasivas del Estado se aplica a todos los funcionarios³⁸, por el contrario, los mecanismos mutualistas son diferentes entre las distintas Administraciones que incorporan a los funcionarios, dando lugar de esta forma a la aparición de tres Regímenes de Funcionarios:

- Régimen Especial de Funcionarios de la Administración Civil del Estado, cuyo mecanismo mutualista es gestionado por la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE).
- Régimen Especial de las Fuerzas Armadas, gestionado, en lo que respecta a los esquemas mutualistas, a través del Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS).
- Régimen Especial de los Funcionarios de la Administración de Justicia, gestionado por medio de la Mutualidad General Judicial (MUGEJU).

b) Las particularidades de los Regímenes Especiales de Funcionarios

Las particularidades de estos Regímenes Especiales, por relación con el Régimen General³⁹, pueden sintetizarse en:

- Una cotización separada de los salarios reales percibidos por los interesados, frente a lo que sucede en el Régimen General, en el que se cotiza por la retribución percibida hasta el tope máximo de cotización (para el ejercicio 2003, 2.652 euros/mes). Esta situación provoca, sobre todo en los Grupos de Funcionarios diferentes al A, que la tasa de sustitución de las pensiones, en especial la de jubilación, sea menor que la resultante en el Régimen General. (Véase Tabla 8).
- Unos tipos de cotización diferentes respecto de los establecidos en el Régimen General, siendo ligeramente superiores en los Regímenes de Funcionarios. Este mayor tipo de cotización se compensa con una menor base de cotización, si bien con la incidencia –ya señalada– respecto de la cuantía de las prestaciones económicas.

³⁸ Con exclusión de los incluidos en el Régimen General.

³⁹ En los funcionarios, a pesar de su relación estatutaria, están presentes las características de prestación de servicios en régimen de dependencia, propias de los trabajadores por cuenta ajena.

Tabla 8. Límite de la base de cotización en el R. General y en los Regímenes de Funcionarios en 2003

Grupo	Reg. General (A)	Reg. Funcionarios (B)	B/ A
Grupo A	2.652,00	2.658,51	1,00
Grupo B	2.652,00	2.092,32	0,79
Grupo C	2.652,00	1.606,85	0,61
Grupo D	2.652,00	1.271,35	0,48
Grupo E	2.652,00	1.083,93	0,41

Tabla 9. Tipos de cotización en el Régimen General y en los Regímenes de Funcionarios en el ejercicio 2003 (%)

Sujeto obligado y contingencias	Rég. Funcionarios	Rég. General
Administración		
Pensiones	–	23,60
Otras	5,07	–
Total Administración	5,07 ⁴⁰	23,60
Funcionario		
Pensiones	3,86	4,70
Otras	1,69	–
Total Funcionario	5,55	4,70
Total	10,62	28,30

- La libertad de opción, por parte del funcionario, respecto de la Entidad de dispensación de las prestaciones de asistencia sanitaria. La correspondiente Mutualidad General adquiere la obligación de dar cobertura sanitaria a los funcionarios/mutualistas y sus beneficiarios, pero, a efectos de la dispensación de las prestaciones y servicios sanitarios, aquella concierta con una multiplicidad de Entidades privadas –y también con los Servicios de la Seguridad Social–, de forma que el mutualista puede optar entre alguna de esas entidades.

Las especialidades señaladas no tendrían mayores problemas si las mismas se aplicasen a la globalidad de los funcionarios. Sin embargo, no es esta la situación de los funciona-

⁴⁰ Se trata de las aportaciones de la Administración a las diferentes Mutualidades Generales de los Funcionarios. En el caso de funcionarios pasivos, la aportación del estado a las mutualidades es: 1,36 (MUFACE), 3,98 (ISFAS) y 0,11 (MUGEJU). La no aportación de la Administración a las pensiones (Clases Pasivas) se compensa con la asunción, por parte del Estado, de la obligación de cobertura financiera de las pensiones existentes en cada momento.

rios de la Administración Civil del Estado, puesto que en la actualidad la mayor parte de los mismos no están incluidos en el Régimen de Funcionarios Civiles del Estado, sino en el Régimen General.

Si bien, en décadas anteriores esta situación podría estar justificada⁴¹, la caracterización de los Organismos dependientes de la Administración General del Estado como Organismos públicos, a todos los efectos, así como la aplicación a todos los funcionarios, cualquiera que sea el Organismo de prestación de servicios, de las normas que configuran la relación jurídica-funcionarial, obliga a replantear la situación de los funcionarios respecto de los mecanismos de protección social. No parece justificable, desde la vertiente de la equidad, ni coherente con los principios de la racionalidad administrativa, que dos funcionarios, pertenecientes al mismo Grupo Funcionarial, ocupando un puesto de trabajo del mismo nivel de Complemento de Destino, prestando servicios en el mismo Organismo –incluso en la misma Unidad administrativa– y percibiendo las mismas retribuciones, puedan tener, no obstante, una respuesta protectora distinta, con importantes diferencias económicas (en lo que se refiere a las prestaciones de esta naturaleza)⁴².

⁴¹ Con anterioridad a la instauración del régimen democrático, determinados Organismos públicos (por ejemplo, algunos de carácter autónomo o las Entidades gestoras de la Seguridad Social) se situaban al margen del derecho administrativo; de igual modo, el régimen de personal era diferente del aplicado a la denominada Administración Civil del Estado, peculiaridad que alcanzaba al régimen de protección social, ya que, si los funcionarios de esta Administración se englobaban en el Régimen de Clases Pasivas del Estado, los correspondientes a los Organismos mencionados quedaban integrados en el Régimen General.

⁴² Esta diferente respuesta protectora se proyecta en múltiples campos como son: la forma de dispensación de la asistencia sanitaria; el modo de cálculo de las prestaciones económicas; la relación entre la retribución percibida y la cuantía de la prestación obtenida; la posibilidad de jubilación anticipada, etc.

3. Consideraciones sobre la integración de los Regímenes Especiales

3.1 Consideraciones previas

Como se ha analizado en los epígrafes precedentes, desde la década de los ochenta se ha producido un importante avance en la homogeneización de los Regímenes Especiales con respecto al Régimen General. Posiblemente, aquella no fue la finalidad específica buscada por las sucesivas y múltiples reformas, sino el efecto resultante de una legislación con vocación universal y con criterios unificadores.

La técnica legislativa utilizada, elogiada en su conjunto, ha planteado una serie de cuestiones que deben ser destacadas como condicionantes previos:

- Si bien un número importante de reformas ha afectado al conjunto del Sistema, el efecto unificador, en su grado máximo, ha quedado restringido a los trabajadores por cuenta ajena, singularmente a los integrados en el Régimen General y en los Especiales del Mar y de la Minería del Carbón.
- Como consecuencia de lo anterior, el efecto selectivo de las reformas ha propiciado una evolución ralentizada o estancada de los niveles de homogeneidad de los Regímenes que integran a trabajadores por cuenta propia, así como del Régimen de Empleados de Hogar.
- Por lo que refiere a los Regímenes Especiales, la problemática descrita tiene perfiles singulares. En efecto, la reforma universal aplicable a los Regímenes Especiales carece de singularidades, aclaraciones o adaptaciones al colectivo concreto, cuestiones todas ellas propias de normas reglamentarias inexistentes. De ello deriva que, en ocasiones, el alcance de la reforma quede condicionado o restringido y, en otras, abierto a las decisiones jurisprudenciales (recuérdese, por ejemplo, las limitaciones en la aplicación de las reformas de la maternidad hasta la aprobación de la norma reglamentaria) no siempre acordes con la intencionalidad de la reforma.

No obstante, la integración de los Regímenes Especiales es una consecuencia obligada, tanto desde una vertiente jurídica (artículo 10.5 LGSS), política (Recomendación 6ª del Pacto de Toledo), como técnico-económica (teniendo en cuenta el deterioro que se pro-

duce en diferentes Regímenes como consecuencia de la pérdida de la importancia económica de diferentes actividades y sectores productivos). Sin embargo, en este objetivo de integración, la nueva ordenación de los Regímenes que integran el Sistema de la Seguridad Social plantea una serie de vicisitudes que serán analizadas o, al menos destacadas, en orden a opciones posteriores.

Con carácter general, se podrían destacar los siguientes retos:

- La incorporación de los Regímenes Especiales al Régimen General debe llevar implícita la superación de desajustes históricos, lo que impone una revisión interna de sus planteamientos.
- Algunos de estos Regímenes (singularmente, el Régimen de Empleados de Hogar) permiten, por las dificultades de control o por las peculiaridades del trabajo que se ejecuta, la no incorporación de los trabajadores. En este orden es necesario plantearse medidas que provoquen la incorporación de estos y/o al tiempo impidan el efecto huida que pudiera derivar de la integración del Régimen Especial en el General.
- La conformación de un Régimen único para los trabajadores por cuenta propia exige un replanteamiento de su ordenación. Su configuración originaria, que prácticamente permanece intacta, ha sufrido un aluvión de reformas, con escasas conexiones entre ellas, lo cual ha provocado una ordenación por yuxtaposiciones con efectos caóticos. No parece pues suficiente la mera integración de todos los trabajadores por cuenta propia en un solo Régimen, sino también –y de forma simultánea– un replanteamiento de la propia regulación del RETA.

En los apartados siguientes se exponen unas propuestas de reordenación y, en su caso, integración de los Regímenes Especiales, teniendo en cuenta tres parámetros esenciales:

- De una parte, la homogeneización de estos Regímenes Especiales con el Régimen General, contemplada en la Ley de Bases de la Seguridad Social y recogida en el artículo 10.5. de la vigente Ley General de la Seguridad Social.
- De otra, las indicaciones contempladas en la Recomendación 6ª del Pacto de Toledo, en la que se prevé que, tras un proceso gradual de integración de los Regímenes Especiales, al final la estructura del sistema quede configurada por dos únicos Regímenes, uno para los trabajadores por cuenta ajena y otro para los trabajadores por cuenta propia, en los que se encuadrarían todas las personas que efectuasen una actividad lucrativa, según la naturaleza de la misma.
- Por último, indicar que se desecha la integración de los trabajadores por cuenta propia en el Régimen General (conformando un Régimen común). Las diferencias entre la naturaleza de las actividades, cuando se ejercen por cuenta ajena, frente a lo que sucede

cuando se realizan en un régimen de independencia, las propias consideraciones de la Recomendación 6ª mencionada⁴³ o el ejemplo del Derecho comparado, avalan esta alternativa.

El análisis profundiza con mayor particularidad en cuatro Regímenes, en cuanto que son los que presentan mayores problemas para su reordenación o integración en otros, como son:

- El Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, dadas las especiales peculiaridades que están presentes en el mismo, así como por el hecho de que este Régimen ha de ser la casa común en el que se integren la totalidad de los trabajadores por cuenta propia, cualquiera que sea el sector productivo en el que desarrollen su actividad.
- El Régimen Especial Agrario, dada la circunstancia de la diferente composición de los colectivos integrados en el mismo y, en especial, la problemática que presentan los trabajadores por cuenta ajena de carácter eventual⁴⁴.
- El Régimen de Empleados de Hogar, teniendo en cuenta que se corresponde con el sector de actividad en el que existe una mayor huida a la economía sumergida, dadas las cifras de afiliación a este Régimen, en comparación con la importancia y el número de personas que se dedican a las actividades del hogar, cuyo número se ha incrementado fuertemente con el envejecimiento de la población y el consecuente aumento de las personas dependientes que precisan cuidados de otra persona. A su vez, el fenómeno de la inmigración ha incrementado esta actividad, ya que buena parte de estos empleos de cuidados de personas en el marco del hogar familiar vienen siendo desempeñados por trabajadores inmigrantes.

Por ello, en este Régimen se hace necesario no sólo abordar un proceso de integración en otro Régimen de Seguridad Social, sino, sobre todo, la adopción de medidas que incentiven la afiliación de las personas que se dedican a labores en los hogares familiares.

- Por último, los Regímenes de Funcionarios, a fin de lograr, de una parte, un proceso de convergencia con los demás trabajadores y, sobre todo, evitar la situación de diferenciación que puede producirse en la actualidad, en la que dos funcionarios con un puesto de trabajo similar, con una categoría idéntica y con unas remuneraciones

⁴³ Que, como se ha señalado, prevé la existencia, tras un proceso gradual, de dos Regímenes, uno que integre a los trabajadores por cuenta ajena, y otro que encuadre a quienes lleven a cabo su actividad en forma independiente.

⁴⁴ Esta problemática es resaltada en la propia Recomendación 6ª del Pacto de Toledo y es la que, en ocasiones, ha dificultado los intentos de modificación del REASS.

iguales, alcancen, sin embargo, una protección muy diferente, según cual sea el Régimen de Seguridad Social en el que estén encuadrados.

3.2 Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos

Uno de los grandes retos implícitos a la configuración de un “Régimen único” de trabajadores por cuenta propia es el replanteamiento de su ordenación. Recientemente el RETA está siendo objeto de reformas importantes (como es el caso de la cobertura de los riesgos profesionales, la extensión de la prestación de incapacidad permanente total cualificada, etc) que carecen de la debida armonización con el resto del sistema. Incluso están anunciadas otras reformas, algunas de las cuales forman parte de las propuestas que se analizan seguidamente.

a) Cuestiones sobre el ámbito de aplicación

Una de las razones que justifican el crecimiento del número de trabajadores incorporados al Régimen de Autónomos es la tendencia descentralizadora de la actividad productiva. Esta tendencia no siempre está armonizada con los parámetros que ordenan la actividad en régimen de dependencia. Dicho en otros términos, el crecimiento del número de afiliados posiblemente no responda a la realidad en términos de calificación jurídica, sino más bien a la incorporación de “falsos autónomos”.

La problemática descrita puede distorsionar la realidad sobre la que operamos en la medida en que buena parte del colectivo incorporado debería estarlo en el Régimen General. La inexistencia de mecanismos de control que aporten mayores garantías sobre la idoneidad de los trabajadores incorporados provoca el mantenimiento de una situación de conflicto en estado de letargo que, cuando se activa, repercute en todas direcciones. En efecto, ante un cambio en la calificación de la relación jurídica, nos podemos encontrar con cotizaciones prescritas, empresarios insolventes, aplicación de criterios de responsabilidad ponderados, en definitiva, con resultados perturbadores para la Seguridad Social. A todo ello habría que añadir el retroceso histórico en materia de derechos sociales, individuales y colectivos que provoca el efecto huida del derecho del trabajo y con él la transformación impuesta de la relación jurídica aparente.

En este orden, posiblemente fuera necesario incorporar reglas que permitieran un mayor control sobre la idoneidad de los trabajadores que se incorporen al Régimen de Autónomos, singularmente para aquellos provenientes de la finalización de una actividad por cuenta ajena desarrollada para el mismo empresario, con quien ahora se contrata en términos civiles o mercantiles.

Igualmente, deberían homogeneizarse las reglas de incorporación de los trabajadores pertenecientes a Colegios Profesionales, de forma que se suprimieran las diferencias

artificiosas existentes en la actualidad, conforme se puso de manifiesto en el epígrafe 2.2.b).

b) Problemática sobre la cotización y criterios de reordenación

Sin duda, una de las materias que exige ser objeto de reordenación es la cotización a la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia. Aunque es difícil generalizar, por la variedad de colectivos y actividades que el Régimen incorpora, podemos afirmar, en términos aproximados, que el actual sistema de cotización posibilita la generación de pensiones “a la carta”, básicamente de jubilación.

En efecto, la ordenación de la cotización permite elegir la base mínima de cotización desde el inicio de la actividad hasta una edad a partir de la cual la cuantía de la pensión de jubilación se convierte en el objetivo de la elección de la base de cotización. De esta forma, el trabajador autónomo puede diseñar la relación entre la aportación que pretende realizar y la pensión que pretende obtener del sistema público.

El sistema es poco equitativo y permite un tratamiento diferencial con relación a los trabajadores por cuenta ajena, cuya base de cotización viene impuesta en función de los niveles de retribución, cualquiera que sea su forma.

Múltiples son las formas de reordenar la materia señalada y múltiples las dificultades de aplicación. Las reformas podrían aplicarse, según la problemática apuntada, en una doble dirección: por un lado, buscando una mayor aproximación entre la base de cotización aplicable a cada trabajador y las rentas profesionales obtenidas y, por otro, reformando las posibilidades de opción sobre las bases de cotización en relación con la edad del trabajador, todo ello sin perjuicio de contemplar al tiempo la incidencia de estas alternativas en el ámbito de la gestión, de modo que se posibilite un control eficaz en la cotización por parte de los sujetos obligados. Sobre estos extremos cabrían los siguientes planteamientos:

Determinación de la base de cotización

En la determinación de la base de cotización deben ponderarse una serie de factores que ofrezcan eficacia y, al mismo tiempo, eviten una excesiva complejidad en su gestión y faciliten el control de aquélla.

Las posibles opciones de reforma exigen una ponderación de los elementos determinantes. En este orden, una fórmula ecléctica consistiría en proporcionar mayor eficacia al sistema actual, esto es, permitir la elección de la base de cotización, que vendrá condicionada, como mínimo, por las rentas declaradas. Habría que determinar el módulo de cómputo de rentas, de forma que se evitara la desviación de ingresos. Para facilitar el cumplimiento de la obligación y su control, podría habilitarse un periodo de cierre al final de año, que permitiera la realización de cotizaciones complementarias y la presentación de la documentación correspondiente.

Un instrumento de estas características actuaría como fórmula de presión, en la medida en que la opción podría ser objeto de revisión con los efectos inherentes, a saber, recargos y sanciones, así como su repercusión en el ámbito fiscal.

Cambio de bases de cotización en función de la edad

Si el sistema de determinación de la base de cotización fuera eficaz, deberían suprimirse las opciones y los límites al cambio de base según la edad del trabajador. En efecto, el cambio no sería simplemente una cuestión opcional sino que vendría determinado por un factor vinculado a los ingresos reales, con la correspondiente repercusión fiscal.

Sin perjuicio de las opciones de reforma sobre el sistema de determinación de la base de cotización, podría ser conveniente la reordenación de la estructura actual, de forma que los límites de edad a la elección de bases se retrasaran hasta el límite de edad en que el valor de la opción de compra de pensión quedara compensado.

c) La acción protectora

La unificación del régimen de cotización debe llevar implícita una homologación con la acción protectora del Régimen General tanto en lo referente a la extensión de la protección como al contenido de la misma, en cada una de las contingencias. Todo ello sin perjuicio de las singularidades que deriven de la condición de trabajador por cuenta propia y del régimen de cotización que se consolide. Igualmente, podrán ponderarse las singularidades de los colectivos de trabajadores por cuenta propia que se integren en este Régimen Especial.

Sin perjuicio de la reordenación de las prestaciones a que se hizo referencia anteriormente, sería conveniente abordar algunas reformas de mayor calado. A ellas nos referimos puntualmente en el entendimiento de que la reordenación de regímenes sería una buena oportunidad para afrontar su regulación. Las más significativas serían las siguientes:

- Constituye una asignatura pendiente la ordenación de los supuestos de pluriactividad (que también, aunque con menor incidencia, afecta a otros Regímenes) en sus distintos parámetros: cotización o prestaciones.
- Sería positivo estructurar la adaptación de la jubilación parcial y flexible, de forma que se incorporara la actividad por cuenta propia a tiempo parcial.
- La nueva reordenación del Régimen debería propiciar un análisis sobre la posibilidad de incorporar la protección por desempleo o, al menos, la configuración de mecanismos que evitasen los perjuicios y necesidades inmediatas ante el cierre del negocio o el establecimiento o ante la imposibilidad de proseguir en la correspondiente actividad.

- Finalmente, sería conveniente la reordenación de la protección del riesgo profesional en términos de obligatoriedad, ponderando su impacto en las correspondientes prestaciones en función del sistema de cotización.

Además, en la medida en que se avanzara en los niveles de equiparación de la cotización y de la acción protectora, habría que suprimir o corregir los espacios de cobertura voluntaria, especialmente en aquellas materias que afecten al régimen de pensiones. A este respecto, la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, incorpora la cobertura voluntaria del régimen de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

La cobertura voluntaria de un espacio de protección que afecta al régimen de pensiones (incapacidad permanente y muerte y supervivencia) rompe uno de los principios básicos en que se apoya el sistema financiero de reparto, a saber, la obligatoriedad. Se trata más bien de un régimen de aseguramiento privado, aunque a coste de carácter público, es decir, beneficiado por el principio de la solidaridad.

En todo caso y de momento, la reforma no implica una asimilación de los niveles de protección del Régimen de Autónomos con los previstos en el Régimen General para los riesgos profesionales. Esta cuestión posiblemente provocaría un efecto desincentivador, minimizando el alcance de la reforma.

Por último, en cuanto al requisito de la constatación del cumplimiento de las obligaciones en materia de cotización mediante la exigencia de estar al corriente en el pago de las cotizaciones, se entiende que la fundamentación del mismo (basada en la condición del beneficiario como trabajador por cuenta propia y, por tanto, en la identidad del sujeto obligado a cotizar y del sujeto causante de la protección), aconseja la continuación de tal exigencia, en el marco de cualquier reordenación del citado Régimen, en la medida en que los sistemas de garantía no pueden operar trasladando los mecanismos de imputación de responsabilidades y los criterios de automaticidad.

Cosa distinta es la ponderación de las consecuencias por el incumplimiento de las obligaciones. Por ello, parece conveniente aplicar fórmulas de reajuste similares a las actuales, mediante la invitación al pago de la deuda, siempre que no operen como fórmulas que enmascaren la compra de prestaciones.

3.3 Régimen Especial Agrario

El Régimen Especial Agrario contempla en la actualidad dos colectivos diferenciados: de una parte, los trabajadores por cuenta propia; de otra, los trabajadores por cuenta ajena. La propia existencia de estos dos Regímenes, consustanciales con la forma en que se

lleva a cabo la actividad agraria (bajo relación de dependencia o de forma autónoma), condiciona, de por sí, el Régimen en el que habrán de integrarse los dos colectivos diferenciados en el REASS.

a) Trabajadores por cuenta propia

La progresiva ampliación de la acción protectora en el Régimen de Autónomos (con la incorporación de la cobertura de contingencias profesionales) facilita sin duda la integración en este Régimen de los trabajadores agrarios por cuenta propia.

Particularidades en el ámbito de la cotización

Uno de los mayores problemas en el proceso de incorporación de los trabajadores agrarios por cuenta propia en el Régimen General reside en el diferente esfuerzo de cotización exigible en uno y otro Régimen, como ha quedado puesto de manifiesto en el apartado 2.1.b) de este estudio.

Sin embargo, se considera que no debería existir mayor problema para la integración, también en el ámbito económico, siempre que se estableciesen unos períodos amplios y graduales de homogeneización de los tipos de cotización, en línea con lo ya establecido para la incorporación de otros colectivos, como puede ser el caso de la incorporación al Régimen General de los trabajadores dedicados a las operaciones de manipulado, empaquetado, envasado y comercialización del plátano, o respecto de la cotización al desempleo de los trabajadores agrarios eventuales.

A su vez, habría que establecer fórmulas que posibilitasen que estos trabajadores no quedasen obligatoriamente delimitados por unas bases fijas y mínimas de cotización que provocan la generación de pensiones mínimas o cercanas a las mismas. Sin duda, la incorporación al Régimen de Autónomos facilitaría que existiese la posibilidad de cotizar más allá de las bases mínimas, con su indudable efecto en la cuantía de las prestaciones.

Particularidades en el ámbito de la acción protectora

Las mejoras de la acción protectora dispensada en el Régimen de Autónomos facilitarían la incorporación en el mismo de los trabajadores agrarios por cuenta propia, al nivelar el ámbito de cobertura de ambos colectivos.

No obstante, serían de aplicación también a los autónomos agrarios las reflexiones formuladas en el apartado 3.2.c), sobre la necesidad de reformular la acción protectora voluntaria. Las consecuencias indicadas en el mencionado apartado se agravarían en el supuesto de los agrarios por cuenta propia, ya que para éstos, en la actualidad, las prestaciones derivadas de contingencias profesionales (salvo la incapacidad temporal) son de cobertura obligatoria,

mientras que con la proyectada integración de los mismos en el RETA, pasarían a convertirse en prestaciones de mejora voluntaria.

b) Trabajadores por cuenta ajena

Respecto de este colectivo hay que diferenciar los trabajadores de carácter fijo de los que revisten la característica de trabajadores eventuales, en orden a la posibilidad de inclusión de todos ellos en el Régimen General de la Seguridad Social.

- Se entiende que los trabajadores agrarios por cuenta ajena de carácter fijo podrían integrarse, de forma progresiva y con todas las consecuencias, en el Régimen General, dando por finalizada la situación de discriminación (sin fundamento) actualmente existente y que tiene un efecto grave en la protección de los trabajadores, situación derivada del sistema de cotización (bases fijas y únicas, muchas veces muy distantes del salario percibido), que provoca unas prestaciones económicas que no responden al principio de sustituir adecuadamente los salarios dejados de percibir por enfermedad, accidente, incapacidad o jubilación.

Consecuentemente, para estos trabajadores debería desaparecer el actual sistema de cotización por cupones (cotización a cargo del trabajador) y por jornadas teóricas (en lo que se refiere a la cotización de los empresarios), para aplicar las mismas reglas ya previstas en el Régimen General. Por lo tanto,

- Los trabajadores deberían cotizar por salario, y no por base fija.
- Desaparecería la cotización por jornadas reales, puesto que los empresarios deberían cotizar mientras estuviese vigente la relación laboral.
- Los tipos de cotización y su distribución entre el empresario y el trabajador serían los aplicables en el Régimen General.

En definitiva, la incorporación al Régimen General supondría un menor esfuerzo de cotización de los trabajadores y un mayor peso de la cotización a cargo del empresario. Se entiende que la aplicación de un proceso gradual en orden a la homogeneización de la cotización facilitaría la integración de este colectivo en el Régimen General de la Seguridad Social.

- Mayor problemática presenta la incorporación en el Régimen General de los trabajadores agrarios eventuales.

Respecto de los períodos de actividad los problemas y soluciones que se plantean son los mismos que los reflejados para los trabajadores fijos.

No obstante, la inclusión actual en el Censo Agrario posibilita que los trabajadores agrarios eventuales queden incorporados a la Seguridad Social (y a sus correspondientes beneficios) con una cotización reducida (11'5% de la base mínima).

Por todo ello, se entiende que cabría mantener, dentro de la incorporación al Régimen General, las particularidades actuales respecto de los períodos de inactividad, las cuales encuentran su apoyo en la propia Recomendación 6ª del Pacto de Toledo, puesto que la integración en el Régimen General se entiende “sin perjuicio de las peculiaridades y objetivos de los trabajadores eventuales del campo”.

De este modo la integración en el Régimen General de la Seguridad Social se produciría de la forma siguiente:

- Durante los períodos de actividad se aplicarían las mismas previsiones contempladas para los trabajadores por cuenta ajena de carácter fijo. Los trabajadores cotizarían en función de los salarios percibidos, siendo la distribución de los tipos de cotización, entre empresario y trabajador, la señalada en dicho Régimen General.
- En los supuestos de inactividad y mientras el interesado estuviese comprendido en el Censo Agrario (se precisaría el cumplimiento de una actividad agraria mínima en el año anterior), se mantendría el sistema actual, es decir, se cotizaría únicamente por parte del trabajador en función de una base mínima y de acuerdo a un tipo reducido.

El período de inactividad, cotizado, serviría a efectos de las prestaciones económicas de la Seguridad Social, salvo en lo que se refiere a los mecanismos del desempleo, en los que únicamente se computarían los períodos de cotización correspondientes a períodos de actividad real.

3.4 Régimen Especial de Trabajadores del Mar

En este Régimen Especial (al igual que sucede en el REASS) coexisten trabajadores por cuenta ajena y trabajadores por cuenta propia, por lo que la integración debería efectuarse, según los colectivos, en el Régimen General o en el Régimen de Autónomos (ésta última incorporación ya está prevista en el Acuerdo Social de 2001).

a) Trabajadores por cuenta ajena

La integración de los trabajadores por cuenta ajena en el Régimen General no debería plantear problemas (no hay que olvidar que este Régimen, en lo que se refiere al colectivo de trabajadores por cuenta ajena, tiene la denominación de Régimen asimilado al Régimen General, dadas las grandes similitudes con este último Régimen).

Aunque existen determinadas peculiaridades en estos colectivos, se estima que las mismas pueden ser respetadas en la integración. Entre ellas cabe destacar lo siguiente:

- La existencia de coeficientes reductores de la edad de jubilación es posible dentro del Régimen General, puesto que en este Régimen ya existen colectivos que disfrutaban de los mismos (por ejemplo, los trabajadores en actividades mineras no incluidas en el Régimen Especial de la Minería del Carbón o los pilotos y copilotos de trabajos aéreos).
- Las modalidades de cotización (en especial en la modalidad de “pesca a la parte”) tienen su amparo en el artículo 11 de la Ley General de la Seguridad Social, y además la misma se regula a nivel de Ley (Ley de Presupuestos Generales del Estado), por lo que tampoco existirían problemas en su mantenimiento dentro del Régimen General.
- Mayor complejidad revestiría el mantenimiento de las reducciones de bases y tipos de cotización, aunque se entiende que podrían realizarse, dadas las peculiaridades existentes en la actividad marítimo-pesquera, siempre que tales reducciones quedasen delimitadas en la norma (Ley) que ordenase la integración.

b) Trabajadores por cuenta propia

La integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen del Mar en el RETA se ve facilitada fuertemente por la ampliación de la cobertura protectora en este mismo Régimen, así como por la forma de cotizar de los primeros.

El único problema reside en la existencia, en el Régimen Especial del Mar, de reducciones de la base de cotización (de hasta 1/3), reducción que sería cuestionable pudiese mantenerse dentro del RETA.

3.5 Régimen Especial de la Minería del Carbón

No cabe duda de que los trabajadores incluidos en el Régimen Especial de la Minería del Carbón, en su condición de trabajadores por cuenta ajena, podrían quedar integrados en el Régimen General de la Seguridad Social, teniendo en cuenta que a ese Régimen, dada la similitud con el Régimen General, también se le denomina Régimen asimilado al primero.

Las particularidades que presenta este Régimen y su posible solución en la integración, son las siguientes:

- La cotización por contingencias comunes conforme a una “base normalizada”. Aunque existen pros y contras respecto del mantenimiento del sistema de “bases normalizadas”, se entiende que no existiría mayor problema en su mantenimiento, por cuanto vendría a

configurarse como un sistema especial de cotización, amparado en el artículo 11 de la Ley General de la Seguridad Social.

- La existencia de coeficientes reductores de la edad de jubilación. El mantenimiento de esta particularidad en nada afectaría a la integración en el Régimen General, por cuanto que, como se ha indicado, ya existen supuestos de actividades mineras integradas en el Régimen General, que dan lugar a la existencia de coeficientes reductores.
- Otras particularidades existentes en este Régimen, sobre todo las relativas a las conversiones de pensiones de incapacidad en pensiones de jubilación y viceversa, deberían ser analizadas detenidamente y tal vez mantenidas como derecho transitorio, pero sin que se extendiesen a las nuevas incorporaciones de trabajadores en el Régimen General.

3.6 Régimen Especial de Empleados de Hogar

a) El trabajo doméstico como trabajo irregular

Uno de los principales problemas que hoy tiene el Régimen de Empleados de Hogar es el alto nivel de incumplimiento de las obligaciones de afiliación y/o alta. Esto quiere decir que nos encontramos con una actividad prácticamente instalada en la economía sumergida. Esta situación provoca una serie de efectos derivados que es necesario destacar:

- El efecto básico es la desprotección de los trabajadores, que, a pesar de desarrollar su actividad por cuenta y dependencia de un empresario (titular del hogar familiar), quedan fuera del espacio de protección de la Seguridad Social. Esta situación, no tolerable en ningún Régimen del sistema, tiene una especial incidencia en el Régimen de Empleados de Hogar, en la medida en que los trabajadores afectados por la desprotección pertenecen normalmente a los segmentos de población con menores recursos económicos o a población inmigrante, singularmente en situación irregular.
- El trabajo en la situación descrita provoca un efecto negativo respecto de su fiscalización, ya que las retribuciones recibidas por el trabajador escapan del control fiscal y de su correspondiente tributación.
- El carácter no controlable de las retribuciones percibidas lleva implícito el incumplimiento de la obligación de cotizar a la Seguridad Social, provocando un impacto negativo sobre la financiación del Sistema.
- La situación descrita confiere al trabajador un perfil económico que no se ajusta a la realidad y que normalmente es utilizado frente a las instituciones públicas de cara a la obtención de ventajas de carácter asistencial.

Las causas de tal situación son múltiples y entre ellas destaca que el ordenamiento jurídico distribuye las obligaciones de afiliación, alta y cotización, en función del tiempo de prestación de servicios, bien para un solo empresario, bien para varios. En los supuestos en que no se alcance el tiempo mínimo previsto las obligaciones de Seguridad Social corresponden al empleado de hogar. Por el contrario, cuando el límite temporal se alcanza en una prestación de servicios para un solo empresario el responsable de las obligaciones es el propio empresario. De esta dualidad derivan, o pueden derivar, dos tipos de situaciones:

- La imputación al trabajador de las obligaciones de Seguridad Social constituye un anuncio sobre el carácter tutelar de su incumplimiento, así como de la liberación del empresario, cualquiera que sea su comportamiento en términos de legalidad. Pretender que el trabajador, sin ningún elemento de control posible, decida por sí mismo asumir el pago de las cotizaciones, bajo la hipótesis de que están incluidas en la retribución que percibe, es irreal en términos generales. Pero aún lo es más pretender que sea el trabajador, con sus propios actos, quien transforme unas retribuciones exentas de cargas, por ser desconocidas a todos los efectos, en retribuciones sometidas a la legalidad. Todo ello sin perjuicio de la existencia de trabajadores que ponderen, en razón de su edad, su futuro como pensionistas.
- Igualmente, la imputación al empresario de las obligaciones en materia de Seguridad Social respecto de una relación jurídica con escasísimos elementos de control, es poco realista. Si a ello añadimos la desprotección del trabajador y las ventajas inmediatas de mantenerse o incorporarse a la economía sumergida, es evidente que la imputación obligacional facilita las situaciones de fraude. Con todo, en estos supuestos, siempre queda la sombra del incumplimiento del empresario y sus responsabilidades.

b) Singularidades en materia de trabajadores inmigrantes

Curiosamente, la situación descrita ofrece un panorama singular cuando la prestación de servicios es efectuada por un trabajador inmigrante. Podríamos decir que el nivel de fraude tiene distintas secuencias, como son:

- En primer lugar, el nivel de fraude es absoluto, sea quien sea el responsable de las obligaciones, cuando el inmigrante está en situación irregular.
- En segundo lugar, el nivel de cumplimiento es generalizado cuando el inmigrante obtiene los correspondientes permisos y en los periodos de prórrogas inmediatas. La razón no es otra que la exigencia de presentación de los documentos de cotización a efectos de obtener las correspondientes prórrogas. Normalmente, en estos periodos el trabajador suele prestar actividad para un solo empresario, siendo éste el responsable de las obligaciones de Seguridad Social.

- Finalmente, cuando su situación se consolida, el cumplimiento de las obligaciones comienza a asimilarse al de los trabajadores nacionales, esto es, comienza la situación de fraude, singularmente en los trabajadores que prestan su actividad para varios empresarios, que suele ser la actividad más generalizada. En estos supuestos es el trabajador inmigrante el que asume las obligaciones de Seguridad Social y ante ellas el retorno a la economía sumergida.

c) La posible integración en el Régimen General

Impacto posible sobre los niveles de fraude

Ya se han analizado las principales causas que justifican la desconexión entre el número de trabajadores que prestan servicio en la modalidad de Empleados de Hogar y los niveles de trabajadores afiliados y en alta en el Régimen Especial de Empleados de Hogar. Lógicamente no existen datos constatables que justifiquen la apreciación, ya que, por lo general, son actividades instaladas en la economía sumergida, sin ningún instrumento de control posible. Las afirmaciones realizadas constituyen el reflejo de una realidad social públicamente reconocida y asumida, que encuentra su amparo en una ordenación legal que claramente fomenta y respalda las conductas fraudulentas.

La posible integración del Régimen Especial en el Régimen General puede provocar un “efecto huida” adicional, ante la posibilidad de que con la integración aparezcan nuevos instrumentos de control que atenten contra “el paraíso fiscal, laboral y de Seguridad Social” existente.

Ante esta posibilidad, e incluso sin ella, entendemos que la integración en el Régimen General debe ir acompañada de una serie de medidas que incorporen la actividad doméstica al espacio de la legalidad. A ellas nos referimos seguidamente:

Medidas básicas

El conjunto de medidas que deben acompañar la integración del Régimen Especial de Empleados del Hogar en el Régimen General pretende evitar el efecto huida anunciado, así como facilitar y propiciar el florecimiento a la legalidad del conjunto de actividades instaladas en la economía sumergida.

Antes de proceder a la identificación de las mismas, es necesario tener presente una serie de factores en orden a obtener la máxima eficacia, ponderando el tipo de actividad que se desarrolla y el carácter *sui generis* del empresario –titular del hogar familiar–. Junto a los factores ya señalados, es necesario tener en cuenta que nos enfrentamos con una actividad “históricamente instalada en la economía sumergida”, por lo que las medidas deben contribuir a provocar un cambio de tendencia y un efecto recuperador.

Es necesario propiciar un cambio radical en cuanto a la identificación del sujeto responsable de todas las obligaciones en materia de relación jurídica de Seguridad Social y de cotización, haciendo que todas estas recaigan sobre el empresario, cualquiera que sea el tiempo de dedicación a la actividad. En este orden, el empresario sería siempre el sujeto responsable de los actos de afiliación, alta y baja, así como de efectuar la correspondiente cotización. Operando con los mismos criterios que en el Régimen General, el empresario descontará la parte de la cuota que corresponda al trabajador e ingresará ambas aportaciones, la propia y la del trabajador, en la TGSS. Sería conveniente crear algún modelo básico mecanizado, a fin de facilitar el cumplimiento de las referidas obligaciones.

Como consecuencia del planteamiento anterior, desaparecerían los supuestos en que la responsabilidad de las obligaciones de Seguridad Social va referida al trabajador.

Criterios incentivos

En la asimilación al Régimen General y con la finalidad de incentivar el cumplimiento de las obligaciones de cotización, los gastos ocasionados por la cotización derivada de la prestación de servicios del Empleado de Hogar serían deducibles, en todo o en parte, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del empleador (titular del hogar familiar). Esta medida podría tener las siguientes matizaciones:

- La deducción quedaría condicionada al trabajo por cuenta ajena (incluido el Régimen de funcionarios) o por cuenta propia de ambos miembros de la unidad familiar, haciendo pivotar su ponderación sobre el trabajo de la mujer.
- Quedarían integrados en el supuesto anterior los casos de desempleo en que se acreditara la actividad realizada mediante el correspondiente compromiso de actividad.
- Igualmente, serían beneficiarios de la deducción los pensionistas de jubilación e incapacidad permanente absoluta.
- Finalmente, la deducción sería aplicable, aunque no se diesen las condiciones anteriores, en aquellos supuestos en los que existiese algún miembro de la unidad familiar en situación de dependencia.

La fórmula propuesta, en la medida en que provocaría ventajas importantes para el empresario, conllevaría un efecto positivo sobre la legalización de las actividades de trabajo doméstico y sobre el cumplimiento de sus obligaciones. Todo ello, sin perjuicio de los múltiples efectos derivados, entre ellos, los que se refieren a los mecanismos de control, imputación de responsabilidades, aplicación de la legislación fiscal, etc.

Por otra parte, la selección de los supuestos en que la deducción sería posible rodea a la medida de una serie de caracteres de marcado impacto social, entre ellos, los siguientes:

- La medida no tendría carácter universal, ponderando la singularidad del empresario-titular del hogar familiar y las particularidades económicas del trabajo doméstico.
- La incentivación fiscal tendría como finalidad apoyar el trabajo externo de la mujer, tanto en periodos de trabajo efectivo como en periodos de búsqueda activa de empleo.
- Constituiría una medida de apoyo a las situaciones de dependencia, de especial singularidad ante la ausencia de una protección particularizada.
- Se aplicaría como medida de apoyo a la tercera edad.

Impacto en materia de protección

Como ya se indicó, el Régimen de Empleados de Hogar mantiene una serie de importantes diferencias con el Régimen General, que constituyen espacios de infraprotección, bien por determinación expresa de la norma aplicable, bien por ausencia consciente y voluntaria de regulación sobre determinadas materias.

La integración en el Régimen General debe servir para completar los espacios de infraprotección referidos, que alcanzarían a las siguientes materias:

- Cobertura de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, con aplicación del mismo régimen jurídico establecido en el Régimen General. Esta cobertura constituye una asignatura pendiente, cuya negación siempre careció de justificación, en la medida en que la relación jurídica sobre la que opera constituye una relación laboral de carácter especial.
- Protección de la incapacidad temporal en los mismos términos que el Régimen General, suprimiendo el desproporcionado e injustificado periodo de espera. Si bien, en este ámbito, habría que considerar el efecto derivado de la obligación del cabeza de familia (en cuanto empleador) de hacerse cargo del abono de la prestación durante los días 4º al 15º de la baja.
- Utilización de los mismos criterios de cálculo de la base reguladora de las prestaciones.
- Una posible incorporación de la protección por desempleo, lo que constituiría otra de las asignaturas históricamente pendientes, si bien la extensión de esta protección tendría que ir acompañada de medidas de control que evitasen el fraude, de modo que, si no pudiese ser atajado el mismo (dada las peculiaridades del trabajo en el hogar familiar), la extensión pudiera ser replanteada.

Reordenación del régimen de cotización

La integración del Régimen Especial de Empleados de Hogar en el Régimen General implicaría reformas en materia de cotización, en la medida en que se produjera una ampliación de la acción protectora. Tales reformas alcanzarían a las siguientes materias:

- Cotización por riesgos profesionales, a cargo exclusivo del empresario y cualquiera que fuera el tiempo de dedicación.
- Supresión de la base de cotización única, posibilitando una mayor aproximación entre remuneración, cotización y prestación.
- Elevación del tipo aplicable, incluyendo la cotización por desempleo.

Téngase en cuenta que todas estas medidas deben tener su compensación en el tratamiento fiscal de las cotizaciones efectuadas por empresario y trabajador. En otro caso, posiblemente, se provocaría un incremento considerable del “efecto huida” y por tanto, una desviación hacia espacios de economía sumergida.

No obstante, en este ámbito habría que tener en cuenta las peculiaridades del trabajo discontinuo, que tal vez podrían justificar la adopción de medidas (como las reguladas en 1986 para los representantes de comercio), en orden a configurar, como sujeto responsable del ingreso de las cotizaciones, al propio empleado del hogar, pero, estableciendo la obligación del cabeza de familia de abonar a aquél, juntamente con la retribución correspondiente al servicio prestado, la parte de las cotizaciones sociales a cargo del empleador.

3.7 Los funcionarios y la integración del Régimen de Clases Pasivas del Estado

La aplicación del principio de unidad que preside el Sistema de la Seguridad Social exige un replanteamiento de los mecanismos de protección de los funcionarios públicos, singularmente en materia de pensiones, dada la disparidad actual y el hecho de que personas que realizan una misma actividad, e incluso dentro de una misma Organización, tengan una cobertura social diferenciada.

A este respecto, es preciso evolucionar sobre la línea de tendencia planteada a mediados de los años ochenta sobre la ordenación común de las pensiones públicas. En efecto, a la construcción de un espacio jurídico común para el conjunto de las pensiones públicas, debe seguir la integración de todos los mecanismos reguladores en un régimen único, con vocación de uniformidad.

a) Cuestiones generales sobre la integración y su impacto

En este planteamiento evolutivo el Régimen de Seguridad Social integrador debería ser el Régimen General, que incorporaría con criterios de homogeneidad la ordenación contenida en el sistema de Clases Pasivas del Estado.

Consecuentemente, todos los trabajadores al servicio de las Administraciones Públicas tendrían el mismo régimen de pensiones. Esta unificación produciría los siguientes efectos:

- Pondría fin a la situación de desigualdad existente en la actualidad, donde unos funcionarios quedan afectados por el Régimen General, otros funcionarios por el de Clases Pasivas y, junto a ellos, los trabajadores contratados en régimen de dependencia que también quedan afectados por el Régimen General.
- Llevaría implícita una ordenación homogeneizada, que no sólo afectaría al régimen de pensiones aplicable, sino también a las políticas de recursos humanos. En efecto, la ordenación propuesta permitiría aplicar políticas de personal partiendo de criterios uniformes, cualquiera que fuera el vínculo jurídico existente.
- La ordenación propuesta clarificaría el gasto por pensiones y permitiría realizar una política uniforme en la materia en los siguientes términos:
 - En la actualidad, el gasto por pensiones, así como sus mecanismos de control implícitos, se encuentran disociados. Por un lado los referidos al Sistema en los Presupuestos de la Seguridad Social y, por otro, los referidos a Clases Pasivas en el Presupuesto del Estado. En la medida en que cada bloque responde a sus propias reglas, podemos afirmar que no existe un tratamiento unitario en cuanto al gasto por pensiones.
 - La dualidad referida dificulta igualmente la puesta en práctica de una política de pensiones con carácter uniforme, política que en el medio plazo es imprescindible. La constatación de tal afirmación es clara: el Régimen de Clases Pasivas viene quedando excluido permanentemente de todas las reformas que afectan al Sistema de la Seguridad Social.
- Por último, se daría uniformidad al sistema financiero. En la actualidad, los criterios de solidaridad intergeneracional que fundamentan el sistema financiero de reparto actúan con estructura distinta según los casos, ya que las pensiones de Clases Pasivas son sufragadas mediante fondos procedentes del sistema impositivo general, sin que su financiación quede integrada en el soporte generacional de la población activa, sino en el del conjunto de los ciudadanos. Por ello, la integración planteada rompería esta disociación y robustecería el sistema de reparto con criterios de mayor equidad.

b) Régimen de cotización aplicable

La integración planteada provocaría una reordenación del régimen de cotización aplicable en los siguientes términos:

- Las Administraciones cotizarían al Régimen General en materia de pensiones en los mismos términos que los empresarios. Esta medida clarificaría los gastos de personal y con ello se alcanzaría una mayor transparencia en los Presupuestos. En la actualidad, el coste por pensiones queda desconectado (respecto de los funcionarios pertenecientes a Clases Pasivas) de los gastos de personal y, por tanto, diluidos en el entramado presupuestario.
- Igualmente, el conjunto de trabajadores al servicio de las Administraciones Públicas asumirían la parte de cotización correspondiente, en idénticos términos que los trabajadores incorporados al Régimen General. Ello implicaría una mayor conciencia del funcionario con respecto a los costes del sistema de protección y una mayor sensibilización respecto de su problemática. De esta forma, se rompería la actual conciencia de situación de privilegio y la sensación de garantía absoluta, con su importante dosis de insolidaridad con quienes por obligación son solidarios con ellos.

c) Impacto en materia de pensiones

También la integración produciría efectos en materia de prestaciones, de los cuales podríamos destacar los siguientes:

- Igualdad en el aparato protector y en su configuración interna. Todo ello sin perjuicio de que en determinadas materias quedaran incorporadas singularidades necesarias, en los mismos términos que la peculiaridad actúa para otros colectivos pertenecientes o integrados en el Régimen General. Dicho en otros términos, la integración y la homogeneidad de la estructura de las prestaciones no imposibilita la permanencia de reglas necesarias o convenientes.
- El cálculo de las prestaciones quedaría homogeneizado, de forma que todas las pensiones reconocidas tendrían la misma estructura. La unificación provocaría efectos internos y externos, en la medida en que, por un lado, todos los trabajadores al servicio de las administraciones tendrían el mismo nivel de protección y la misma estructura de cálculo, y por otro, se eliminarían las diferencias entre funcionarios y trabajadores por cuenta ajena.
- El régimen de compatibilidades e incompatibilidades también quedaría homogeneizado, eliminándose situaciones diferenciales que carecen de justificación razonable (en la actualidad un pensionista del Régimen de Clases Pasivas puede compatibilizar su

pensión con el trabajo en el sector privado, mientras que un funcionario que ha causado la pensión en el Régimen General tiene una incompatibilidad entre la pensión y el trabajo –lo sea en el sector público o privado–, salvo las particularidades de la jubilación flexible).

- Se incorporaría el tratamiento diferencial del riesgo profesional, con la extensión conceptual prevista en la Ley de Seguridad Social, así como con los efectos derivados en materia de prestaciones.

d) Ordenación legal, gestión y jurisdicción

La integración afectaría a la ordenación legal del régimen de las pensiones, a su gestión y a la jurisdicción competente.

- Desde la perspectiva normativa en materia de pensiones, la integración implicaría la existencia de un texto jurídico único para el conjunto de los trabajadores, sometido a los mismos principios y tendencias.
- Se suprimiría la actual dualidad en la gestión, de forma que el conjunto de las pensiones quedaría gestionado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social. En este orden, no es necesario resaltar las ventajas de toda índole que conllevaría la gestión unificada. Igualmente, podrían incorporarse las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales a la gestión de los correspondientes riesgos profesionales.
- Como consecuencia derivada de todo lo anterior, la integración del Sistema de Clases Pasivas en el Sistema de la Seguridad Social implicaría, o podría implicar, el conocimiento de las controversias por una Jurisdicción única, a saber, la Jurisdicción de lo Social. Este efecto provocaría todo un conjunto de ventajas, entre ellas las siguientes:
 - Eliminaría presión sobre la Jurisdicción Contencioso Administrativa, excesivamente cargada de competencias.
 - Se lograría una mayor agilidad en la resolución de las controversias.
 - Se produciría la aplicación universal (para todos los colectivos) de criterios jurisprudenciales de una sola Jurisdicción.

A modo de conclusión, se puede afirmar que la integración del Sistema de Clases Pasivas en el Sistema de Seguridad Social, singularmente en el Régimen General, implica todo un conjunto de efectos de impacto universal. Sin duda, constituye un reto de complejas y variadas implicaciones que, sin embargo, es necesario abordar.

e) Los mecanismos mutualistas de los funcionarios

Como ha quedado puesto de relieve en el apartado 2.7, además del Régimen de Clases Pasivas, los mecanismos de cobertura social y pública de los funcionarios incluidos en aquél se complementan con los derivados de sus correspondientes Mutualidades (MUFACE, ISFAS y MUGEJU, según se trate de funcionarios de la Administración Civil, de la Administración Militar o de la Administración de Justicia).

El proceso de integración de Clases Pasivas en el Régimen General (que únicamente comprendería el ámbito de las pensiones) podría completarse con los mecanismos mutualistas, de manera que todos los funcionarios se englobasen en el Régimen General, sin particularidades adicionales.

No obstante, esta alternativa provocaría ciertos efectos no deseados, como serían:

- El rechazo de los propios funcionarios, que presentan una alta valoración de su pertenencia a la Mutualidad General, en especial porque ello les permite tener un régimen de opción en el ámbito de la dispensación de la asistencia sanitaria, valoración que se acentúa en los últimos años como consecuencia del deterioro de la asistencia sanitaria pública, motivado, entre otras circunstancias, por la pérdida de recursos asignados a esta finalidad. Coincidiendo, por otra parte, con un crecimiento de la demanda, motivado por el paulatino pero constante envejecimiento de la población, así como por el incremento de la población inmigrante.
- Un incremento de la población protegida por el Sistema Nacional de la Salud, lo que motivaría que las respectivas Comunidades Autónomas solicitaran un incremento de los recursos puestos a su disposición para la cobertura financiera de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

Ante esta tesitura, seguramente la opción más razonable sea respetar los actuales mecanismos mutualistas de los funcionarios públicos, si bien, en este caso, surge la problemática de su extensión a todos los funcionarios públicos o, al menos, a los pertenecientes a la Administración General del Estado.

Esta alternativa, sin duda, provocaría el efecto homogeneizador buscado, pues todos los funcionarios públicos mantendrían un mismo régimen de cobertura social (el Régimen General, para las pensiones; los mecanismos mutualistas, para la asistencia sanitaria y otras prestaciones económicas y en especie). Además, esta alternativa contaría, seguramente, con el apoyo de la globalidad de los funcionarios, en cuanto que, no afectándoles en el tema de las pensiones (incluso, en algunos supuestos, mejorando su situación actual), les procuraría un marco de elección en el ámbito de la asistencia sanitaria.

Sin embargo, la alternativa presenta el inconveniente de que el mismo tratamiento podría ser demandado por otros funcionarios de diferentes Administraciones Públicas (los cuales están incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social, salvo que, originariamente, perteneciesen a un Cuerpo de funcionarios que estuviesen encuadrados en una Mutualidad General de Funcionarios) que, aún habiendo sido transferidos a la respectiva Comunidad Autónoma, hubieran mantenido su singular régimen de Seguridad Social o, incluso, por el resto de los trabajadores.

Para evitar esta situación tal vez la solución más prudente (al menos, en tanto la asistencia sanitaria siga siendo una prestación propia del sistema de la Seguridad Social) consista en mantener los mecanismos mutualistas a favor de los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos y Escalas que, en la actualidad, están obligatoriamente incluidos en la correspondiente Mutualidad General de Funcionarios.

3.8 Seguro Escolar (Régimen de Estudiantes)

La integración proyectada de los Regímenes Especiales no debería alcanzar a los mecanismos protectores implantados a favor de los estudiantes, ya que las peculiaridades existentes en este colectivo hacen que no pueda efectuarse la integración de los mismos ni en el Régimen General ni en el Régimen de Trabajadores por Cuenta Propia.

Alternativamente, debería procurarse una actualización y modernización de los mecanismos de cobertura protectora a favor de los estudiantes (constituyan estos o no un Régimen Especial) que tenga en cuenta la aplicación de los siguientes principios:

- La extensión de los mismos a toda la enseñanza obligatoria y no obligatoria, frente a la limitación actual en la que el Seguro Escolar sólo da cobertura a los estudiantes o enseñanzas no obligatorias.
- Evitar la superposición de prestaciones eliminando de los mecanismos a favor de los estudiantes aquellos que se reciben por otras vías (como puede ser el caso de una asistencia sanitaria universal o las prestaciones económicas que tienen como finalidad propiciar la continuación de los estudios).

En consecuencia, solamente las prestaciones no concurrentes mantendrían su vigencia dentro de un “renovado Seguro Escolar”.

- La actualización de las prestaciones económicas por accidente (básicamente, de incapacidad) que den eficacia realmente protectora y eviten la existencia de unas prestaciones cuyo importe es casi sonrojante (12 euros/mes).

4. Conclusiones

A modo de síntesis del presente informe, se efectúan las siguientes conclusiones finales:

Primera. Aunque en la década de los años ochenta se llevó a cabo un amplio proceso de integración de los Regímenes Especiales, ese proceso no puede considerarse finalizado. Antes bien, la integración de los Regímenes es una exigencia que deriva de compromisos políticos (Pacto de Toledo), de orientaciones legales (artículo 10 LGSS), de causas económico-financieras (dado el fuerte deterioro de la relación activos/pasivos en buena parte de los Regímenes Especiales) y, por último, de la conveniencia de equiparar la protección, al tiempo que se homogeneiza el esfuerzo económico-financiero.

Segunda. No resulta factible, en el sistema español de la Seguridad Social, la integración de todos los trabajadores (lo sean por cuenta ajena o por cuenta propia) en un mismo o único Régimen (que sería el General). Las diferencias entre la naturaleza de las actividades llevadas a cabo en régimen de dependencia o, en su caso, por cuenta propia, así como el propio Pacto de Toledo, aconsejan el converger hacia dos Regímenes (uno, para los trabajadores por cuenta ajena –el actual Régimen General– y otro para los trabajadores por cuenta propia –que pasaría a ser el RETA–).

Tercera. La conformación del RETA como la casa común de los trabajadores por cuenta propia exige un replanteamiento de su ordenación, que lo adapte a la realidad actual. En tal sentido, se hace preciso un replanteamiento del RETA y, en especial, la clarificación de su régimen de encuadramiento y afiliación, su peculiar régimen de cotización o la presencia de protección de acceso voluntario.

Cuarta. En lo que se refiere a los colectivos del REASS, no debe presentar problemas adicionales la incorporación de los trabajadores por cuenta propia en el RETA, si bien tras un proceso gradual de homogeneización de la cotización, a fin de reducir el efecto de la equiparación total con las bases y tipos de cotización vigentes en el Régimen de Autónomos.

En lo que se refiere a los trabajadores por cuenta ajena, los trabajadores fijos no presentan peculiaridades que impidan la integración de los mismos en el Régimen General. Por lo que se refiere a los trabajadores eventuales, la integración de los mismos en el Régimen General debería ir acompañada de medidas que paliasen los efectos de la incidencia de la inactividad de estos trabajadores, de modo que esta inactividad no

motivase su baja de la Seguridad Social, siempre que se mantuviese la profesionalidad agraria.

Quinta. En lo que se refiere al colectivo integrado, en la actualidad, en el REM, el tratamiento de su integración –con las peculiaridades propias– podría ser similar al indicado para el REASS, es decir, la integración de los trabajadores por cuenta ajena en el Régimen General y la incorporación, en el RETA, de los trabajadores por cuenta propia.

Sexta. La integración de los trabajadores incluidos en la actualidad en el Régimen de la Minería del Carbón dentro del Régimen General no debería presentar ninguna problemática. Esta integración sería compatible con el mantenimiento de determinadas peculiaridades (bases normalizadas de cotización o coeficientes reductores de la edad de jubilación) existentes en el Régimen Especial.

Séptima. La integración del colectivo del Régimen de Empleados de Hogar en el Régimen General (integración que es coherente con la naturaleza de la actividad desarrollada) ha de ir acompañada de medidas que, de una parte, palien el efecto de la equiparación de la cotización (consecuencia de la integración), pero, sobre todo, que eviten la fortísima desafiliación que existe en este sector y que no se corresponde con la realidad diaria de aumento importante de trabajos de esta naturaleza, muchos de los cuales están siendo ocupados por población inmigrante.

Se hace, pues, necesario, acompañar la integración en el Régimen General con medidas que eviten el efecto huida anunciado, así como facilitar y propiciar el florecimiento a la legalidad del conjunto de actividades instaladas en la economía sumergida. Medidas como modificar el sujeto responsable de las obligaciones de afiliación y cotización, al tiempo que combinar las medidas de Seguridad Social con las de carácter fiscal –a través de la de deducción, por parte del cabeza de familia, de las cotizaciones del empleado de hogar–, se insertarían en la finalidad indicada.

Octava. Los Regímenes de los Funcionarios presentan una serie de dificultades en orden a su integración en el Régimen General, dada la duplicidad en ellos de dos subsistemas (el de pensiones, a través del Régimen de Clases Pasivas, y el mutualista, por medio de las Mutualidades Generales).

La integración del Régimen de Clases Pasivas en el Régimen General no presenta problemas de ordenación, aunque sí de orden económico-financiero, ya que el Estado debería aflorar (e ingresar en la TGSS) las cotizaciones correspondientes a los activos, al tiempo que ir abonando las pensiones causadas. Por ello, la integración debería efectuarse de forma gradual, comenzando por los funcionarios de nueva incorporación.

El proceso de integración de Clases Pasivas en el Régimen General podría completarse con los mecanismos mutualistas, de manera que todos los funcionarios se englobasen en el

Régimen General, sin particularidades adicionales. Sin embargo, esta alternativa podría provocar una serie de efectos no deseados, por lo que, al menos en una primera etapa, la opción más razonable sería la de respetar los actuales mecanismos mutualistas de los funcionarios públicos. Otra alternativa podría consistir en extender a todos los funcionarios –al menos a los dependientes de la Administración General del Estado– los mecanismos mutualistas. Esta alternativa tiene el efecto positivo de lograr un efecto homogeneizador para todos los funcionarios públicos; sin embargo, presenta el inconveniente de que el mismo tratamiento podría ser demandado por otros funcionarios de diferentes Administraciones Públicas o también por el resto de los trabajadores.

Novena. Por último, en lo que respecta al Seguro Escolar (Régimen de Estudiantes), este peculiar mecanismo de protección social requiere, de forma urgente, una adaptación que tenga en cuenta la actual realidad de la protección social de los estudiantes (muy diferente a la existente en los inicios de la década de los cincuenta del siglo pasado) y que establezca unos importes adecuados a las prestaciones económicas ante determinadas contingencias que pueda sufrir el estudiante.

Índice

Tablas

Tabla 1. Evolución de la relación entre afiliados y pensiones de jubilación en el REASS	17
Tabla 2. Tipos de cotización a cargo de las empresas en el Régimen General y en el Régimen Especial Agrario (%)	19
Tabla 3. Tipos de cotización de los trabajadores por cuenta ajena en el Régimen General y en el Régimen Especial Agrario (%)	20
Tabla 4. Evolución de la relación entre afiliados y pensiones de jubilación en el RETA	22
Tabla 5. Evolución de la relación entre afiliados y pensiones de jubilación en el REM	25
Tabla 6. Evolución de la relación entre afiliados y pensiones de jubilación en el Régimen Especial de la Minería del Carbón	27
Tabla 7. Tipos de cotización a cargo de las empresas y a cargo de los trabajadores en el Régimen Especial de Empleados de Hogar	30
Tabla 8. Límite de la base de cotización en el Régimen General y en los Regímenes de Funcionarios en 2003	33
Tabla 9. Tipos de cotización en el Régimen General y en los Regímenes de Funcionarios en el ejercicio 2003 (%)	33

Documentos de trabajo publicados

1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.

2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.

3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.

4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.

5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.

6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.

7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.

8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.

9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.

10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atinza Serna y Javier de Quinto Romero.

11/2003. **El fracaso escolar en España.** Alvaro Marchesi Ullastres.

