

# **LA SIMPLIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL. EL FINAL DIFERIDO DE UN EXTENUANTE MARATÓN TODAVÍA INACABADO**

**Arántzazu Vicente Palacio<sup>1</sup>**

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad Jaume I-Castellón

## **Resumen**

El presente trabajo analiza el proceso de simplificación de la estructura del sistema de Seguridad Social que lleva desarrollándose desde hace más de 25 años. El trabajo señala las características de este proceso: su carácter consensuado política y socialmente; el largo periodo de desarrollo del mismo así como la forma en qué se ha llevado a cabo para concluir señalando unas consecuencias adicionales además de la propia y evidente de simplificación del Sistema de Seguridad Social.

## **Palabras clave**

Régimen General; Regímenes Especiales; Empleados de Hogar; R. E. Agrario; Trabajadores del mar; Sistemas Especiales; Autónomos.

---

<sup>1</sup> Correo electrónico: [Arantzazu.Vicente@dtr.uji.es](mailto:Arantzazu.Vicente@dtr.uji.es)

## **Abstract**

This work analyzes the process of simplifying the structure of the Social Security system that has dragged on for over 25 years. The paper points out the features of this process: its political and social consensus, the long period of development of this and the way in what has been done to conclude by pointing out some further consequences in addition to the obvious and simplify the system Social Security.

## **Keywords**

General scheme; Special Schemes; Domestic Workers; Agrarian workers; Sea Workers Special scheme; Special Systems; Autonomous.

## **1. Presentación con algunos datos estadísticos sobre afiliación y cotización y financiación de los regímenes especiales**

La Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social ha suprimido, con efectos de 1-1-2012, el Régimen Especial de Empleados de Hogar integrando a los trabajadores hasta ahora comprendidos en el mismo y siempre que realicen los actos de encuadramiento previstos, en el Régimen General mediante la creación de un nuevo Sistema Especial para empleados de hogar. Por su parte, y prácticamente de forma simultánea, la Ley 28/2011,

de 22 de septiembre, y también con efectos de 1-1-2012, ha procedido a suprimir el Régimen Especial Agrario (trabajadores por cuenta ajena) creando un nuevo Sistema Especial para trabajadores por cuenta ajena agrario en el Régimen General, continuando así el proceso de supresión de este Régimen iniciado con la Ley 18/2007, de 4 de julio, por el que se integró en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos a los trabajadores por cuenta propia del Régimen Agrario, también mediante la creación de un Sistema especial para trabajadores por cuenta propia agrarios incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. A estas medidas de simplificación de la estructura del Sistema de Seguridad Social relativas a los denominados Regímenes Especiales internos, se añade la no menos importante relativa a los Regímenes especiales externos o de funcionarios, llevada a cabo, con efectos de 1-1-2011, por el Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, por la cual quedaron comprendidos en el Régimen General, a efectos de pensiones, todos los funcionarios enumerados en el art. 2.1 Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, excepción hecha del comprendido en la letra i), siempre que el acceso a la condición de que se trate se haya producido a partir de aquélla fecha de entrada en vigor de la norma (1-1-2011). Se mantiene, sin embargo, todavía la protección dispensada por las respectivas Mutualidades de Funcionarios<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> *Vid* sobre el particular, Dolz Lago, M.J., "Hacia el final del sistema decimonónico de Clases Pasivas: los primeros pasos para la desaparición paulatina de los regímenes especiales de los funcionarios públicos", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (IUSTEL), 2011; Giménez Coloma, I., "La integración de

Se ha avanzado así de manera significativa en la simplificación de la estructura del sistema de Seguridad Social de forma que, en la actualidad, subsisten únicamente como regímenes especiales (art. 10 LGSS en su nueva redacción operada por la Ley 28/2011), además de los regímenes de funcionarios públicos, civiles y militares, en lo que se refiere, exclusivamente a la protección mutualista y, para quienes ya estuvieran comprendidos en el mismo a 31-12-2010, también a efectos de Clases Pasivas (aproximadamente, un millón de funcionarios), el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, el Régimen Especial de Trabajadores del Mar, el Régimen Especial de Estudiantes, y el Régimen Especial de la Minería del Carbón, creado en virtud de la habilitación legal contenida en la letra e) del citado artículo 10.2 LGSS. Si atendemos a datos estadísticos<sup>3</sup>, y con la salvedad del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos –único llamado a sobrevivir por razones obvias en todo este proceso de simplificación- nos encontramos ante un colectivo de trabajadores prácticamente insignificante en términos cuantitativos: así, tomando datos de la media de afiliación correspondiente al año 2011, la media anual de trabajadores afiliados al Sistema de Seguridad Social correspondía 17.433.161,43, de los cuales 13.152.495,63 estaban afiliados al Régimen General;

---

Clases Pasivas en el Régimen General de la Seguridad Social en virtud del Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo”, en AA.VV. “La reforma de las pensiones en la Ley 27/2010, de 1 de agosto. *VIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Murcia (Laborum)*, 2012.

<sup>3</sup> Los datos absolutos han sido extraídos de la página *web* del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (series de afiliación y alta de trabajadores): [http://www.seg-social.es/Internet\\_1/Estadistica/Est/aaa/11](http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/Est/aaa/11)

2.887.287,90 estaban afiliados al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (no SETA<sup>4</sup>); 205.328,64 estaban afiliados al RETA en el Sistema Especial de Trabajadores Agrarios; 822.265,84 estaban afiliados al Régimen Especial Agrario (cuenta ajena); 49.821,16 en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar (cuenta ajena); 13.672,16 en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar (cuenta propia); 5.996,61 en el Régimen Especial de la Minería del Carbón; 211.063,78 en el Régimen Especial de Empleados de Hogar (continuos) y 85.229,64 en el Régimen Especial de Empleados de Hogar (discontinuos).

En términos relativos, los porcentajes son los siguientes: 75,44% están afiliados al Régimen General; 16,56% al Régimen de Trabajadores Autónomos (no SETA); 1,17% al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (Sistema Especial Agrario); 4,71% al Régimen Especial Agrario (cuenta ajena); 0,28% al Régimen Especial de Trabajadores del Mar (cuenta ajena); 0,07% al Régimen Especial de Trabajadores del Mar (cuenta propia); 0,03% al Régimen Especial de la Minería del Carbón; 1,21% al Régimen Especial de Empleados de Hogar (continuos) y 0,48% al Régimen Especial de Empleados de Hogar (discontinuos). En definitiva, que tomando datos de la media anual correspondiente al año 2011, escasamente un 0,38% de los afiliados están incluidos en alguno de los

---

<sup>4</sup> Sistema Especial de Trabajadores Agrarios. Sistema especial creado en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos por la Ley 18/2007, de 4 de julio que recoge a algunos de los trabajadores agrarios por cuenta propia procedentes del Régimen Especial Agrario.

Regímenes Especiales todavía subsistentes, con exclusión del RETA.

Los datos eran bastante diferentes a diciembre de 1999. De un total de 14.578.326 afiliados, lo estaban al Régimen General 10.649.671 trabajadores; 2.528.340 estaban encuadrados en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos; 813.380 en el Régimen Especial Agrario (cuenta ajena) y 341.109 en el Régimen Especial Agrario (cuenta propia); 75.448 en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar (cuenta ajena y cuenta propia); 19.009 en el Régimen Especial de la Minería del Carbón; y 151.369 en el Régimen Especial de Empleados de Hogar (continuos y discontinuos). En términos porcentuales, el 73,05% estaba afiliado al Régimen General, 17,34% al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, 5,57% al Régimen Especial Agrario (cuenta ajena); 2,33% al Régimen Especial Agrario (cuenta propia); 0,51% al Régimen Especial de Trabajadores del Mar (cuenta ajena y cuenta propia); 0,13% al Régimen Especial de la Minería del Carbón; y 1,03% al Régimen Especial de Empleados de Hogar (continuos y discontinuos).

La evolución<sup>5</sup> de la afiliación en cada uno de los Regímenes del sistema, en términos absolutos y relativos, ha sido pues, la que se recoge en la tabla anexa:

---

<sup>5</sup> Tabla de elaboración propia sobre los datos anteriores.

Régimen Seg. Social	2011 (absoluto) <sup>6</sup>	2011 (%)	1999 (absolutos) <sup>7</sup>	1999 (%)	Incremento Absoluto (1999-2011)	Incremento porcentual (1999-2011)
General	13.152.495,63	75,44%	10.649.671	73,05%	2.502.824	2,39%
R. E. T. Autónomos	2.887.287,90	16,56%	2.528.340	17,34%	384.463	- 0,78%
R.E.T.A (SETA)	205.328,64	1,17%	---	---	- 135.781	-1,16%
R. E. Agrario (propia)	---	---	341.109	2,33%		
R.E. Agrario (cuenta ajena)	822.265,84	4,71%	813.380	5,57%	8.885	-0,86%
R.E.T. Mar (cuenta ajena y propia)	64.493,32	0,35%	75.448	0,51%	-11.955	-0,16
R.E. Empleados de Hogar (continuos)	211.063,78	0,69%	151.369	1,03%	144.923	-0,34%
R.E. Empleados de Hogar (discontinuos)	85.229,64					
R.E. Minería del Carbón	5.996,61	0,03%	19.009	0,13%	-13.013	-0,1
<b>TOTAL SISTEMA</b>	<b>17.433.161,43</b>	<b>100%</b>	<b>14.578.326</b>	<b>100%</b>	<b>--</b>	<b>---</b>

Como se desprende de la tabla anterior, en términos absolutos los regímenes que han sufrido mayores pérdidas de afiliados han sido, por este orden, el Régimen Especial Agrario (cuenta propia), con un 1,16%; el Régimen Especial Agrario (cuenta ajena) con un 0,86%; el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, con un 0,78%; el Régimen Especial de Empleados de Hogar, con un 0,34% y el Régimen Especial de Trabajadores del Mar

<sup>6</sup> Media anual.

<sup>7</sup> Datos a diciembre de 1999.

con un 0,16%. No obstante, no hay que olvidar que estos datos están mediatizados por el fuerte impacto que la crisis financiera ha tenido sobre el empleo y consiguientemente, sobre el número de afiliados a la Seguridad Social especialmente en el Régimen General y en el Régimen de Trabajadores Autónomos. Igualmente interesantes son los datos respecto de los pensionistas pertenecientes a cada uno de los Regímenes del Sistema.

<b>EVOLUCIÓN Nº PENSIONES POR REGÍMENES</b>						
<b>Régimen</b>	<b>2012</b>	<b>2011</b>	<b>2010</b>	<b>2009</b>	<b>2008</b>	<b>2007</b>
<b>General</b>	5.954.203	5.314.513	5.194.573	5.066.012	4.932.305	4.805.728
<b>Trabajadores autónomos</b>	1.868.211	1.867.407	1.853.836	1.837.606	1.821.383	1.807.854
<b>Trabajadores del mar</b>	131.496	131.412	131.464	131.406	131.587	131.258
<b>Minería del carbón</b>	67.865	67.867	68.074	68.464	69.278	70.241
<b>Empleados de hogar</b>	180.057	180.092	182.501	184.854	187.165	189.544
<b>Agrario (cuenta ajena)</b>	0	635.121	640.546	644.834	648.724	650.935
<b>Total sistema</b>	<b>8.871.435</b>	<b>8.196.412</b>	<b>8.070.994</b>	<b>7.933.176</b>	<b>7.790.442</b>	<b>7.655.560</b>

Como puede verse, aunque el mayor número de pensionistas se sitúa en el Régimen General, los otros regímenes cuentan con un elevado número de pensionistas, en comparación con el número de afiliados en alta en dichos regímenes. Esta relación afiliado-pensionista, básica en los sistemas de Seguridad Social basados en un principio de reparto como es el español, resultan bastante preocupantes: así, en el año 2011, la ratio de afiliado-cotizante en el Régimen General era casi de 2,47; en el Régimen de Trabajadores Autónomos: 1,54; en el Régimen Especial Agrario (trabajadores por cuenta ajena): 1,29; en el Régimen Especial de Empleados de

Hogar: 1,17; en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar: 0,48; y en el Régimen Especial de la Minería del Carbón: 0.08.

En materia de financiación, también son interesantes los datos relativos a ingresos y gastos. Por lo que respecta a estos últimos, los datos disponibles<sup>8</sup> ponen de manifiesto una clara descompensación entre ingresos y gastos entre los distintos regímenes. Así por lo que respecta a los gastos, es el Régimen General el que soporta el mayor gasto del sistema con un 63,22% sobre el total, seguido del Régimen Especial de Autónomos con un 12,71% y un 8,22% el de Accidentes de Trabajo. Bastante mas lejos quedan el Régimen Especial Agrario (aunque incluyendo el coste de los complementos por mínimos, muy extendidos en este Régimen Especial) con un 3,85%; el R.E. de Trabajadores del Mar, con un 1,34%; el R.E. de Empleados de Hogar, con 1,11%; y 1,08% en el R.E. de Minería del Carbón. Pero si atendemos a los ingresos, los distintos porcentajes de participación de los Regímenes Especiales en el total del sistema son bastante inferiores a la participación en sus gastos, lo que da idea de lo deficitarios que son algunos de estos Regímenes Especiales. Así, el Régimen Agrario aporta un escaso 0,84% del total; 0,46 el R.E de Empleados del Hogar; el R.E. de Trabajadores del Mar, 0,29%; y el R.E. de Minería del Carbón de 0,17%; es decir, todos ellos aportan bastante menos de lo que

---

<sup>8</sup> Vid. Ministerio de Trabajo e Inmigración, *Presupuestos Generales del Estado para el año 2011. Informe económico-financiero*. Puede descargarse en: [http://www.seg-social.es/Internet\\_1/Estadistica/PresupuestosyEstudi47977/Presupuestos/PresupuestosdelaSeguridadSocial2011/Informacioncomplementaria/Informeeconomicofinanciero/index.htm](http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/PresupuestosyEstudi47977/Presupuestos/PresupuestosdelaSeguridadSocial2011/Informacioncomplementaria/Informeeconomicofinanciero/index.htm)

gastan. Incluso el R. E. de Trabajadores Autónomos aporta menos ingresos al sistema de los que gasta. Por el contrario, el Régimen General aporta bastante más de lo que gasta, y en definitiva, es esta mayor aportación del Régimen General y en muy poco, el Régimen de Accidentes de Trabajo, la que acaba cubriendo el déficit de los Regímenes Especiales, por el principio de caja única que rige en el sistema español de Seguridad Social.

#### SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Cuadro nº II-19

#### PRESUPUESTO DE GASTOS POR REGIMENES AÑO 2011

(Millones de euros)

	Prestaciones Económicas	Asistencia Sanitaria	Servicios Sociales	Tesorería inform. y otros serv. func. y comunes	Total	% de participación
Régimen General (*)	80.278,12			981,43	<b>81.259,55</b>	63,22
R.E. T. Autónomos (*)	16.167,85			167,57	<b>16.335,42</b>	12,71
R.E. Agrario (*)	4.909,13			37,86	<b>4.946,99</b>	3,85
R.E. T. Mar (*)	1.658,11			66,02	<b>1.724,13</b>	1,34
R.E. Minería del Carbón (*)	1.375,07			10,15	<b>1.385,22</b>	1,08
R.E. E. Hogar (*)	1.410,03			12,61	<b>1.422,64</b>	1,11
Accidentes de Trabajo (*)	7.774,71	1.377,98	31,82	1.383,46	<b>10.567,97</b>	8,22
Otros (**)	3,19	0,44	1,16	5.587,26	<b>5.592,05</b>	4,35
<b>SUMA</b>	<b>113.576,21</b>	<b>1.378,42</b>	<b>32,98</b>	<b>8.246,36</b>	<b>123.233,97</b>	<b>95,87</b>
No contributivo (***)	3.186,87	266,39	1.849,34	3,71	<b>5.306,31</b>	4,13
<b>TOTAL</b>	<b>116.763,08</b>	<b>1.644,81</b>	<b>1.882,32</b>	<b>8.250,07</b>	<b>128.540,28</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Presupuesto de la Seguridad Social para el año 2011

(\*) Incluye el gasto en concepto de complemento a mínimos de pensiones

(\*\*) No atribuibles a ningún régimen.

#### SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Cuadro nº II-20

#### PRESUPUESTO DE INGRESOS POR REGIMENES AÑO 2011

(Millones de euros)

	Cotizaciones Sociales	Aportación del Estado	Otros	Total	% de participación
Régimen General (*)	89.901,43	78,66	1.151,58	<b>91.131,67</b>	<b>70,90</b>
R.E. Autónomos	10.751,35		145,30	<b>10.896,65</b>	<b>8,48</b>
R.E. Agrario	1.073,14		12,87	<b>1.086,01</b>	<b>0,84</b>
R.E. Mar (**)	332,65	40,87	4,11	<b>377,63</b>	<b>0,29</b>
R.E. Minería del Carbón	218,59		2,58	<b>221,17</b>	<b>0,17</b>
R.E. Trab. Hogar	579,30		7,86	<b>587,16</b>	<b>0,46</b>
Accidentes de Trabajo	7.590,66		3.900,15	<b>11.490,81</b>	<b>8,94</b>
Otros (***)			4.697,62	<b>4.697,62</b>	<b>3,65</b>
<b>SUMA</b>	<b>110.447,12</b>	<b>119,53</b>	<b>9.922,07</b>	<b>120.488,72</b>	<b>93,74</b>
No contributivo (****)		8.014,87	36,69	<b>8.051,56</b>	<b>6,26</b>
<b>TOTAL</b>	<b>110.447,12</b>	<b>8.134,40</b>	<b>9.958,76</b>	<b>128.540,28</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Presupuesto para el año 2011

(\*) Incluye la aportación del Estado para financiar jubilaciones anticipadas (76,73 millones de euros) y para otras cotizaciones y compensaciones de capitales coste de prestaciones (1,93 millones de euros)

(\*\*) Incluye como aportación del Estado las bonificaciones de cotizaciones buque de Canarias (40,87 millones de euros).

(\*\*\*) No se atribuyen a ningún Régimen.

(\*\*\*\*) Incluye el ingreso por concepto de complemento de mínimos de pensiones (2.806,35 millones de euros)

## **2. Algunas características generales del proceso de simplificación**

### **2.1. Su carácter consensuado: el Pacto de Toledo y los diversos Acuerdos (parlamentarios y sociales) para la reforma del Sistema de Seguridad Social**

Es de sobra conocido que la génesis del profundo proceso de reforma llevado a cabo en los últimos 25 años sobre nuestro sistema de Seguridad Social se sitúa en el Pacto de Toledo, proceso reformador consensuado que, a nivel social, se ha materializado también en diversos acuerdos que, sobre el espíritu reformador establecido a nivel parlamentario, se ha ido articulando entre los agentes sociales, con menor o mayor consenso. En todo caso, y en lo que respecta a la estructura del sistema de seguridad social, el Pacto de Toledo<sup>9</sup> recogía dos recomendaciones en relación con la estructura del sistema de Seguridad Social, íntimamente relacionadas. En primer lugar, la modificación de su financiación, para que, a igualdad de acción protectora fuera también semejante la aportación contributiva (Recomendación IV). En segundo lugar, y de forma mas directa, la simplificación de la estructura del sistema mediante la integración de los Regímenes especiales de forma que a medio o largo plazo todos los trabajadores quedaran encuadrados bien en el Régimen General, bien en el Régimen de Autónomos, si bien la propia Recomendación se refería a la posibilidad de contemplar las peculiaridades específicas y objetivas de los

---

<sup>9</sup> Aprobado por Resolución de 6 de abril de 1995 del Pleno del Congreso de los Diputados (BO Cortes Generales de 12 de abril de 1995, Serie E, núm. 134).

colectivos encuadrados en los sectores marítimo y pesquero. En esta misma idea abundó el Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social de 9 de abril de 2001, acuerdo a tres bandas –aunque limitado en la parte social a Comisiones Obreras–, sin embargo, anticipó la hoja de ruta de dicha integración al señalar que la simplificación se iniciaría con la inclusión de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario en el Régimen de Autónomos y que continuaría por el mismo camino respecto de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial de Trabajadores del Mar, si bien se insistía en el mantenimiento de las especialidades que procedieran, especialidades que se concretaban en el establecimiento del sistema o sistemas especiales que se considerasen procedentes en materia de afiliación, cotización e incluso recaudación. Desde el punto de vista procedimental, además, se acordó la constitución de una Mesa con la función de analizar la integración en el Régimen General de los trabajadores cuenta ajena del Régimen Especial Agrario.

Por su parte, el Acuerdo para la Renovación del Pacto de Toledo<sup>10</sup> aportó como novedad la conveniencia de agilizar la labor de simplificación de la estructura del sistema, aunque se reiteró en la conveniencia de que dicho proceso fuera gradual y no traumático, así como en la necesidad de mantener las especialidades que procedieran en relación con cada uno de los colectivos, admitiendo la posibilidad de que fueran financiadas, en parte, por el sistema de Seguridad social. Se recogía así una realidad indiscutida: el carácter

---

<sup>10</sup> Aprobado por Resolución de 2-10-2003, del Pleno del Congreso de los Diputados (BO Cortes Generales de 2 de octubre de 2003 Serie D, núm. 596).

deficitario de estos Regímenes Especiales que precisan la ayuda de la caja del Sistema de Seguridad Social en aras a asegurar el abono de las prestaciones, tanto en si mismas como en la necesidad de los complementos por mínimos, para cubrir los habituales déficit protectores de muchos de ellos derivados de sus bajos niveles de cotización<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Son los Regímenes Especiales cuya asistencialización se ha articulado tradicionalmente mediante unas bases y tipos de cotización reducidos en los que los complementos por mínimos tienen mayor presencia: en definitiva, el Régimen Especial de Empleados de Hogar, el Régimen Especial Agrario y en menor medida el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. Los datos a 1-8-2010 son suficientemente elocuentes. En el Régimen Especial de Trabajadores del mar en el que esa asistencialización se articula mediante reducciones en la cotización que no se trasladan al cálculo de la base reguladora la presencia de los complementos por mínimos es claramente inferior aunque algo mas elevada que en el Régimen General. Hay que recordar, por otro lado, que la elevación en las bases mínimas de cotización consecuencia de la elevación del salario mínimo interprofesional llevada a cabo en el Régimen General y también en el Régimen de Trabajadores Autónomos desde el año 2005 (Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005), ha tenido como consecuencia una ligera disminución en los complementos por mínimos. La Ley 27/2011, de 1 de agosto, ha reformado el régimen jurídico de los complementos por mínimos. (Tabla procedente de la página web del Ministerio de Empleo y Seguridad Social: [http://www.seg-social.es/Internet\\_1/Estadistica/index.htm](http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/index.htm))

El tema volvió a aparecer en el Acuerdo (tripartito) sobre Medidas en materia de Seguridad Social de 13 de julio de 2006 en el que se acordaron acciones concretas a desarrollar normativamente. Así, por lo que respecta a los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario, se convino en su integración en el Régimen de Trabajadores Autónomos, conforme al Acuerdo alcanzado con las Organizaciones Agrarias. Y es que efectivamente se había iniciado con anterioridad un proceso de negociación específica sobre este particular que concluyó en el Acuerdo de 20 de octubre de 2005 suscrito entre los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales y de Agricultura, Pesca y Alimentación y los representantes de las Organizaciones Agrarias cuya concreción normativa fue llevada a cabo mediante la Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se procedió a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

Cuadro IV.33

**PORCENTAJE DE PENSIONES EN VIGOR CON COMPLEMENTO A MÍNIMO  
EN CADA CLASE DE PENSIÓN Y RÉGIMEN**

Datos a 1 de agosto de 2010

REGÍMENES	INC. PERM.	JUBILACIÓN	VIUDEDAD	ORFANDAD	FAV. FAM.	TOTAL
General	6,40	16,92	27,65	37,13	34,34	19,25
Autónomos	18,27	42,45	40,81	71,99	84,06	41,35
Agrario	31,83	60,68	62,79	87,24	85,85	59,48
Mar	8,01	19,04	40,24	53,07	47,73	27,10
Minería del Carbón	0,83	2,56	19,29	24,64	21,53	9,08
Empleados de Hogar	49,24	59,58	9,36	72,58	79,40	56,48
Accidentes de Trabajo	1,67	18,26	29,58	20,60	12,14	14,91
Enferm. Profesionales	0,59	8,36	30,62	41,75	12,33	15,19
<b>Total</b>	<b>9,94</b>	<b>27,03</b>	<b>33,65</b>	<b>48,24</b>	<b>50,34</b>	<b>27,69</b>

Por lo que respecta a los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario, se acordó su integración en el Régimen General mediante la creación de un Sistema especial que, por un lado, permitiera avanzar en la efectiva equiparación de prestaciones y, por otro lado, evitara un incremento de los costes de las explotaciones agrarias, por su negativa incidencia sobre la competitividad y el empleo. Esta difícil conciliación de intereses contrapuestos se resolvió con la articulación de un largo periodo transitorio que se fijaba entre 15 y 20 años y que debía partir de los tipos de cotización entonces vigentes, así como la previsión de bonificaciones y reducciones en la cotización. El estudio de la forma concreta para la integración, prevista para 1-1-2009, se encomendaba a un Grupo de Trabajo formado por la Administración, las organizaciones más representativas de empleadores agrarios y los sindicatos CC.OO y UGT. Menos avanzados y, sobre todo, menos concretos, fueron los acuerdos en lo relativo al Régimen Especial de Empleados de Hogar respecto del que se señalaba el futuro análisis del establecimiento de medidas de aplicación paulatina con vistas a la convergencia de tipos de cotización entre ambos regímenes, en el horizonte (sin concretar cronológicamente) de una futura confluencia en el Régimen General diferida al momento de la convergencia de tipos.

Nuevamente en el ámbito parlamentario apareció la simplificación de la estructura del Sistema de Seguridad Social en el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 24-1-2011<sup>12</sup>, adoptado por la Comisión No permanente de Seguimiento y

---

<sup>12</sup> "Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo", Madrid (MTIN), 2011

Evaluación del Pacto de Toledo, muchas de cuyas previsiones son precisamente recogidas en el Acuerdo Social y Económico de 20 de febrero de 2011 que da paso a la Ley 27/2011, de 1 de agosto. En este caso, la Comisión recomienda culminar el proceso de simplificación de regímenes con especial referencia al Régimen Agrario cuenta ajena, Régimen Especial de Trabajadores del Mar y R. E. de Empleados de Hogar aunque reconociendo la necesidad de respetar periodos graduales de integración atendiendo a las especialidades de los sectores de población que los integran. Y todo ello, además, enmarcado en otro proceso de progresiva equiparación de los derechos de los trabajadores autónomos con los derechos de los trabajadores del Régimen General, adoptando también las medidas necesarias para aproximar las bases de cotización de los trabajadores autónomos a las rentas efectivamente percibidas en el desarrollo de su actividad empresarial (Recomendación nº 4).

Finalmente, el Acuerdo Social y Económico de 20 de febrero de 2011 retoma estas dos últimas cuestiones sin excesivas novedades de fondo aunque sí temporales. Respecto de los trabajadores cuenta ajena del Régimen Agrario, dispone expresamente su integración inmediata mediante la creación de un Sistema especial que, aunque referido a la garantía de la equiparación de sus prestaciones, añade la previsión de un periodo transitorio de evolución en las cotizaciones. Por lo que respecta al Régimen Especial de Empleados de Hogar, la concreción del momento temporal de la integración es todavía mas preciso pues se

remite al proceso de tramitación parlamentaria de la reforma de la Seguridad Social.

## **2.2. Un largo periodo para la aplicación de las normas generales en materia de “cotización”**

Característico de todo este proceso de integración de Regímenes Especiales en el Régimen General o en el Régimen de Autónomo mediante la creación de diversos sistemas especiales ha sido la previsión de largos periodos “transitorios” para su implantación, fundamentalmente, en lo que respecta a la cotización pues, en definitiva, ha sido este el principal escollo para la integración de unos regímenes especiales que se han caracterizado, además de por una diferente acción protectora –cada vez menos desigual- por una clara asistencialización desde la perspectiva económico-financiera al ser bastante menor el coste económico soportado por trabajadores y empresarios en dichos regímenes especiales en su comparación con el Régimen General o con el Régimen de Trabajadores Autónomos, en su caso, lo que, añadido a la evolución negativa en el número de afiliados en el caso del Régimen Agrario, generaba Regímenes claramente deficitarios que han tenido que recurrir a la solidaridad del sistema a través de la caja única, como antes se ha puesto de manifiesto.

Así, por lo que se refiere, en primer lugar, al nuevo Sistema especial de Empleados de Hogar, se ha cifrado en el 1-1-2019 el año a partir del cual las base de cotización (de contingencias comunes y de contingencias profesionales) así, como el tipo de cotización por

contingencias comunes (y su distribución entre empleador y trabajador) serán, respectivamente, los que se dispongan con carácter general en la respectiva Ley de Presupuestos Generales del Estado para el Régimen General de la Seguridad Social. Así pues, ocho años desde la entrada en vigor de la norma de integración (1-1-2012) hasta la total equiparación en materia de cotización entre los empleados de hogar integrados en el Sistema especial de empleados de hogar y los trabajadores comprendidos en el Régimen General.

Por lo que respecta a los trabajadores por cuenta ajena agrarios, la Ley 28/2011, de 22 de septiembre, cuya entrada en vigor también se produjo el 1-1-2012, en una regulación algo compleja, también prevé una aplicación progresiva de las normas del Régimen General que viene a disponer respecto de los trabajadores por cuenta ajena durante la situación de actividad<sup>13</sup>. En este caso, y resumidamente, las nuevas normas (art. 4) remiten a la forma de determinación de la base de cotización prevista en el art. 109 LGSS así como los mismos tipos previstos en el Régimen General, tanto para contingencias comunes (28,30%) y en igual proporción entre empresarios y trabajadores (respectivamente, el 23,60% y el 4,70%), como para las contingencias profesionales, mediante la remisión a la tarifa de primas, para a renglón seguido, y respecto de la cotización del empresario por contingencias comunes disponer la aplicación de

---

<sup>13</sup> Durante la situación de inactividad, la cotización corre a cargo exclusivo del trabajador siendo la base de cotización la base mínima vigente en cada momento por contingencias comunes para los trabajadores del grupo 7 de la escala de grupos de cotización del Régimen General. El tipo de cotización es el 11,50%.

una serie de reducciones para evitar que la cotización empresarial supere el 15,50%.

Este “techo” provisional en la cotización se articula mediante la D.A. 2ª, que establece un sistema de un sistema de reducción en puntos porcentuales de las bases de cotización por contingencias comunes también durante el periodo 2012-2031, en porcentajes diferentes según el grupo de cotización del trabajador y la cuantía de la base de cotización y todo ello con la finalidad de que durante todo ese periodo, el tipo empresarial por contingencias comunes de los trabajadores no sea superior al 15,50%, que es el tipo de aplicación vigente para la cotización empresarial por contingencias comunes en el momento de aprobarse la Ley 28/2011, de 22 de septiembre. Es decir, hasta que no hayan transcurrido 20 años desde la entrada en vigor de la Ley 28/2011 no será plenamente aplicable el tipo de cotización empresarial por contingencias comunes en el Sistema especial de trabajadores cuenta ajena agrarios del Régimen General durante la situación de actividad del trabajador. Y todo ello con la finalidad expresamente declarada de incentivar la estabilidad en el empleo, la mayor duración de los contratos, y la mayor utilización de los contratos fijos discontinuos, así como para evitar un incremento de costes perjudicial para la competitividad y el empleo de las explotaciones agrarias. Igualmente, durante las situaciones de incapacidad temporal, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural, así como de maternidad y paternidad causadas durante los períodos de actividad, la cuota empresarial tanto por contingencias comunes como por desempleo se ve reducida mediante diversas reducciones que, en lo que respecta a las

contingencias comunes, también es un porcentaje que va modificándose en el largo periodo de 19 años entre el 1-1-2012 y el 1-1-2031. En definitiva, y en lo que ahora interesa, se ha previsto un largo periodo para la implantación de un sistema de cotización “especial para los trabajadores agrarios”.

Por lo demás, hay que recordar que con anterioridad a la integración operada por esta Ley 28/2011, ya se había iniciado un proceso de reforma del sistema de cotización en el Régimen Especial Agrario, tanto en lo que respecta a los trabajadores por cuenta propia, como respecto de los trabajadores por cuenta ajena, aunque en diferentes momentos, y todo ello con la finalidad de facilitar la integración de ambos colectivos en el RETA y en el Régimen General, respectivamente. Efectivamente y por lo que respecta a los trabajadores por cuenta propia, inicialmente el Real Decreto-Ley 2/2003, de 25 de abril y, posteriormente, tras su tramitación parlamentaria, la Ley 36/2003, de 11 de noviembre, aunque esta última limitando el cambio del sistema de cotización a los trabajadores que se dieran de alta con efectos de 1-1-2004, modificaron el sistema de cotización de los trabajadores por cuenta propia del RE Agrario remitiendo, respecto de las contingencias comunes, a las bases y tipos de cotización fijados en las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado para el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Un comentario de urgencia a la reforma operada por el Real Decreto-Ley 2/2003, de 25 de abril en Vicente Palacio, A., “De nuevo sobre la fragmentación y dispersión de las reformas de la Seguridad Social: la nueva reforma del Régimen Especial Agrario por el Real Decreto Ley 2/2003, de 25 de abril, de medidas de reforma

Y por lo que respecta a los trabajadores por cuenta ajena, a resultas del Acuerdo sobre Medidas en materia de Seguridad Social de 13 de julio de 2006, se modificaron las normas de cotización en el Régimen Especial Agrario a través de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 2009, 2010 y 2011<sup>15</sup>. Con independencia del alcance concreto de dichas modificaciones<sup>16</sup> lo significativo a los efectos que ahora interesa es que con las mismas se inició el proceso de modificación del sistema de cotización en el Régimen Especial

---

económica. Hacia la integración de los trabajadores por cuenta propia del REA en el RETA: la desaparición de la asistencialidad del REA: comentarios de urgencia”, *Revista General de Derecho y Seguridad Social IUSTEL*, nº 3, 2003.

<sup>15</sup> Un comentario sobre el citado cambio operado el año 2009, en Panizo Robles, J.A., “La Seguridad Social en la Ley de Presupuestos Generales para 2009”, *Revista Trabajo y Seguridad Social* (Centro de Estudios Financieros), nº 311, febrero 2009; del mismo autor, “La Seguridad Social en los Presupuestos Generales del Estado para 2010 (y en otras disposiciones legales de reciente aprobación)”, *Revista Trabajo y Seguridad Social* (Centro de Estudios Financieros), nº 323, febrero 2010.

<sup>16</sup> Este proceso, que se inicia a resultas del Acuerdo sobre Medidas en materia de Seguridad Social de 13 de julio de 2006, se concretó en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los años 2009, 2010 y 2011 mediante las cuales se inició el viraje desde el sistema de cotización sobre jornadas reales estructurado sobre una doble cotización por contingencias comunes escindida entre la aportación del trabajador por cuenta ajena (con un tipo al 11,50% y la cotización por el empresario, a un 15,50%, tanto en situación de actividad como de inactividad a un sistema algo más complejo, diferenciando según el trabajador estuviera o no inscrito en el censo agrario, y según estuviera o no en situación de actividad, disponiendo durante los periodos de actividad, una cotización, para el trabajador incluido en el censo agrario, del 20,20% correspondiendo el 15,50% al empresario y el 4,70% al trabajador y para quienes no estuvieran en el censo agrario, un tipo de cotización del 28,30%, con un porcentaje del 23,60% a cargo de la empresa y un 4,70% a cargo del trabajador. Sólo en caso de inactividad del trabajador la cotización se imputa exclusivamente a este, con un tipo del 11,50%.

Agrario para aproximarlos al finalmente establecido por la Ley 28/2011, de 22 de septiembre, como “sistema especial agrario” dentro del Régimen General, con las particularidades indicadas. Así pues, al periodo señalado de 20 años previsto en la Ley 28/2011, de 22 de septiembre, con entrada en vigor a 1-1-2012, hay que adicionar los tres años anteriores (2009, 2010 y 2011) de progresiva convergencia del sistema de cotización en el Régimen Especial Agrario con las normas aplicables en el Régimen General.

Por lo demás, hay que recordar que también en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar se ensayó en el pasado una modificación del sistema de cotización de los trabajadores para su determinación sobre salarios reales que, sin embargo, en el momento en el que tenía que darse por concluido, fue nuevamente derogado para volver al sistema tradicional de cotización sobre las bases fijadas anualmente por la autoridad administrativa, sistema que se mantiene todavía en la actualidad. Efectivamente, el RD 234/1990, de 23 de febrero, por el que se establecían las normas básicas en materia de cotización para 1990 y con la manifestación expresa (Exposición de Motivos) que su finalidad era homogeneizar y uniformizar el sistema de cotización de los trabajadores retribuidos a la parte y los trabajadores retribuidos a salario, modificó el sistema tradicional de cotización basado en los salarios determinados por la autoridad administrativa a un sistema de cotización sobre salarios reales, dejando las remuneraciones administrativas en la consideración de topes mínimo y, aplicado también de forma progresiva, un porcentaje sobre aquél, también el tope máximo, si bien se vino a establecer de forma progresiva, a través de las

sucesivas normas de cotización anuales. Finalmente, ocho años después de iniciado dicho proceso, y con la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998 y cuando el proceso de homogeneización debía afectar a los trabajadores incluidos en el Grupo III de cotización (trabajadores por cuenta propia, fundamentalmente pero también trabajadores por cuenta ajena retribuidos a la parte en embarcaciones pesqueras de hasta 10 TRB), operó un nuevo viraje en su política de convergencia y uniformización para volver al sistema de cotización, para todas las contingencias y situaciones protegidas de todos los trabajadores incluidos en los grupos II y III, de determinación administrativa de las bases de cotización, si bien como límite se estableció que no podrían ser inferiores a las bases mínimas que se establecieran para las distintas categorías profesionales con carácter general. Este sistema “resucitado” se ha mantenido hasta la actualidad<sup>17</sup>.

En definitiva, si efectivamente transcurrido este periodo transitorio, queda equiparada la cotización en estos regímenes especiales, quedará conjurado el peligro de que nos hallemos ante otro supuesto de “legislación simbólica” a la que tan certeramente se refería Desdentado Bonete<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Vid. para 2012, Orden ESS/229/2012, de 9 de febrero, por la que se establecen para el año 2012 las bases de cotización a la Seguridad Social de los trabajadores del Régimen Especial del Mar incluidos en los grupos segundo y tercero (BOE de 13-2-2011)

<sup>18</sup> Desdentado Bonete, A., “El futuro del Régimen Especial Agrario: un largo adiós”, *Actualidad Laboral* nº 1, 2008.

### **2.3. Hacia la integración a través de la homogeneización de la acción protectora. La culminación (parcial) de la uniformidad de la acción protectora en los nuevos sistemas especiales. La desnaturalización de la noción de “sistema especial”**

Buena parte de este proceso de integración ha ido precedido de un proceso de homogenización de la acción protectora de los distintos Regímenes Especiales respecto de la dispensada por el Régimen General, proceso de homogeneización que alcanzó también al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, que en los últimos años ha elevado considerablemente su acción protectora para acercarse en mayor medida a la dispensada en el Régimen General<sup>19</sup>. Esta uniformización de la acción protectora, a la que ya se refería el propio art. 10 LGSS para la propia regulación de los regímenes especiales y también como prolegómeno para su integración en el Régimen General, se ha llevado a cabo a través de tres vías diferentes.

---

<sup>19</sup> Sobre el particular, *vid. in extenso*, Ballester Pastor, I., “Arts. 23 a 26” en AA.VV (Dir. García Ninet; Coord: Ballester Pastor), “Comentarios a la Ley del Estatuto de los Trabajadores”, Valencia (CISS), 2007. Vid. también el trabajo de investigación realizado en el marco de la Convocatoria de Premios para el Fomento de la Investigación en la protección social (FIPROS), Convocatoria 2009, de Vicente Palacio, A; Ballester Pastor, I. y Ruano Albertos, S.: “Regímenes Especiales de la Seguridad Social. Su integración en el Régimen General o en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos”, que puede descargarse de la página web del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Vid. también el número monográfico de la Revista Documentación Laboral nº 69, 2003, dedicado al Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos.

En primer lugar, mediante la extensión de las diferentes modificaciones operadas en la Ley General de Seguridad Social a los Regímenes Especiales, por la vía de la fundamental D.A. 8ª cuyo papel es señalar qué normas del Título II LGSS –aplicable exclusivamente al Régimen General y en el que se recoge la acción protectora del mismo– resultan aplicables a los Regímenes Especiales y con qué alcance. Como es sabido, el origen de la D.A. 8ª LGSS se encuentra en la Ley 26/1985 de 31 de julio, de Pensiones, norma en la que cabe situar el inicio del camino hacia la progresiva homogeneización de los Regímenes Especiales con el Régimen General así como del proceso de simplificación de la estructura del sistema, mediante la supresión de buena parte de los Regímenes Especiales entonces vigentes<sup>20</sup>. Desde entonces, la Disposición Adicional 8ª ha sido modificada prácticamente en todas las reformas operadas en materia de acción protectora en el Régimen General<sup>21</sup> con la finalidad de hacer extensivas las mismas a

---

<sup>20</sup> Desarrollada por el RD 2621/1986, de 24 de diciembre. Integra los Regímenes Especiales de la Seguridad Social de Trabajadores Ferroviarios, Jugadores de Fútbol, Representantes de Comercio, Toreros y Artistas en el Régimen General; y del especial de Escritores de Libros en el de Trabajadores por cuenta propia o Autónomos. La autorización al Gobierno para proceder a esta integración se encuentra en la Ley 26/1985, de 31 de julio. El RD 2621/1986, de 24 de diciembre está desarrollado, en materia de acción protectora, por la Orden de 30 de noviembre de 1987.

<sup>21</sup> A título meramente ejemplificativo, y tras su adición por la Ley 26/1985, de 31 de julio, la citada D.A. ha sido modificada, bien en su ubicación en la LGSS de 1974 bien en su ubicación en la LGSS de 1994 por la Ley 22/1992, de 30 de julio, de medidas urgentes sobre fomento de empleo y protección por desempleo; la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social; Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de

los Regímenes Especiales en iguales términos que en aquél, en muchas ocasiones dando lugar incluso a situaciones de vigencia normativa excepcionalmente complejas<sup>22</sup>.

En segundo lugar, y también en el marco de la Ley General de Seguridad Social, mediante la adición de cuantiosas Disposiciones Adicionales a la misma, a través de las sucesivas reformas operadas en el sistema, bien precisamente para ampliar la acción protectora de los diferentes Regímenes Especiales, bien para

---

Seguridad Social; Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad; Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad; Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de Medidas Urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad; Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de Disposiciones Específicas en materia de Seguridad Social; Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social; la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social; Ley 28/2011, de 22 de septiembre, por la que se procede a la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social.

<sup>22</sup> Así ocurre con la sucesiva modificación operada por la Ley 27/2011, de 1 de agosto y por la Ley 28/2011, de 22 de septiembre, que en escasamente mes y medio modifica por dos veces la citada D.A.8ª. Efectivamente, la Ley 27/2011, modifica, a través de la D.A.40ª, el número 4 de la D.A.8ª LGSS, previsión que, según la D.F.12ª Ley 27/2012, entra en vigor el 1-1-2012. Es esta *vacatio legis* lo que determina la necesidad de que la Ley 28/2011 (D.F.1ª) modifique nuevamente la D.A.8ª LGSS en sus apartados 2 y 4, modificación que también entra en vigor el 1-1-2012. Así pues, la modificación del número 4 de la D.A.8ª operada por la Ley 27/2011 no llega a entrar en vigor pues por el principio de sucesión normativa la modificación queda anulada por la llevada a cabo, posteriormente, por la Ley 28/2011.

prever disposiciones específicas para los trabajadores incluidos en dichos Regímenes: así, la D.A.9ª, la D.A.10ª, la D.A.11ª, la D.A.11ª bis, la D.A. 15ª, la D.A.16ª, la D.A.17ª, la D.A.19ª, la D.A.34ª, la D.A.35ª, la D.A.37ª, la D.A.39ª, la D.A.44ª, y D.A.51ª.

Finalmente, en tercer lugar, mediante la aprobación de normas específicas que han ampliado la acción protectora de algunos Regímenes Especiales manteniéndose como un corpus normativo adicional a la normativa específica de dichos Regímenes Especiales, con la particularidad, además, de que las normas legales y reglamentarias específicas a las que se refería el art. 10 LGSS como reguladoras de dichos Regímenes Especiales se encuentran prácticamente derogadas materialmente, aunque no formalmente. Este proceso de convergencia se acentuó a partir del año 2002, con la promulgación de la Ley 52/2002, de 10 de diciembre, de Disposiciones específicas en materia de Seguridad Social y sobre todo, con el Real Decreto-Ley 2/2003, de 25 de abril, de Medidas de Reforma Económica (tras su tramitación parlamentaria, aprobado como Ley 36/2003, de 11 de noviembre) y el RD 563/2003, de 25 de abril, además del Real Decreto 1273/2003, de 10 de octubre, que extendió a los autónomos la extensión de las contingencias profesionales y alteró el régimen de la incapacidad temporal. Ya mas recientemente el proceso continuó con la aprobación de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo y, en desarrollo de aquel, con la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Sobre el particular, *vid.* Ballester Pastor, I., "RETA: las actuales peculiaridades en

El resultado de todo este largo proceso normativo había concluido ya en una práctica homogeneización en la acción protectora dispensada en el Régimen General y la que podían percibir los trabajadores por cuenta ajena de los Regímenes Especiales, así como entre los trabajadores por cuenta propia integrados en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y los integrados en el resto de Regímenes especiales, homogeneización que, de hecho, ha alcanzado incluso prácticamente, aunque lógicamente con matices, a la acción protectora dispensada en los dos Regímenes llamados a sobrevivir: el Régimen General y el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. Quizá la excepción más importante había que situarla en el Régimen Especial de Empleados de Hogar cuya exclusión de la protección de las contingencias profesionales- finalizada el 1-1-2011<sup>24</sup>- del desempleo y sus particularidades en el nacimiento del derecho a la prestación de incapacidad temporal los situaban en clara e injustificada posición de inferioridad.

Ambas normas integradoras (Ley 27/2011, de 1 de agosto y Ley 28/2011, de 22 de diciembre) declaran ahora el derecho de los trabajadores integrados a las prestaciones de la Seguridad Social en

---

materia de acción protectora, *Documentación Laboral*, nº 69, número dedicado íntegramente al Régimen especial de los trabajadores autónomos.

<sup>24</sup> La Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011 introdujo una nueva D.A. –la 53ª- en la LGSS, por la cual extendió la acción protectora por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a los trabajadores comprendidos en el Régimen Especial de Empleados de Hogar. Su desarrollo reglamentario por Real Decreto 1596/2011, de 4 de noviembre, hace efectivo el derecho. Entró en vigor el 1-1-2012.

los términos y condiciones establecidas en el Régimen General aunque previendo especialidades que la propias normas se encargan de precisar (respectivamente, D.A. 39ª.3 Ley 27/2011, y art. 6 Ley 28/2011). Con independencia ahora del alcance concreto de las especialidades en materia de acción protectora que resulten aplicables en ambos Sistemas especiales a tenor de lo señalado, parece claro que se ha producido una parcial desnaturalización de la noción de sistema especial que, tradicionalmente, se ha definido, por oposición a los Regímenes Especiales en los que la especialidad alcanzaba también a la acción protectora, como aquel sistema cuya especialidad, respecto del paradigma de “generalidad”, debía referirse *“exclusivamente en alguna o algunas de las siguientes materias: encuadramiento, afiliación, forma de cotización o recaudación”*.

Así pues, no cabe duda que la definición que de los sistemas especiales se recoge todavía en el art. 11 LGSS no se ajusta a la realidad: los sistemas especiales admiten, de facto, también la existencia de especialidades en materia de acción protectora, juntamente a las especialidades en materia de actos de encuadramiento, cotización y recaudación cuestión que, por otro lado, tampoco es extraña en el contexto del propio Régimen General en el que, en muchos casos, existen previsiones específicas para determinados colectivos, especialidades que en muchos casos proceden de los antiguos regímenes especiales que fueron objeto de integración bien a resultas de la Ley 26/1985, de 31 de julio o de otras normas de integración (integración de funcionarios de la Administración Local a partir de 1-1-1993; integración a efectos de

Clases Pasivas de los funcionarios de nuevo ingreso a partir de 1-1-2010), aunque no siempre es así, pues otras especialidades en materia de acción protectora atienden a situaciones particulares de determinados colectivos profesionales integrados desde su origen en el ámbito del Régimen General de la Seguridad Social. Como señalara el Tribunal Constitucional, las especialidades en materia de Seguridad Social son admisibles siempre que cuenten con el preciso amparo legal y no resulten discriminatorias, resultado que derivará de la existencia de razones objetivas y razonables que justifiquen esa diferente regulación<sup>25</sup>.

### **3. Consideraciones finales**

La supresión definitiva del Régimen Especial Agrario (trabajadores cuenta ajena) y del Régimen Especial de Empleados de hogar lleva aparejadas otras consecuencias además de la simplificación de la estructura del sistema de seguridad social que merecen ser resaltadas.

En primer lugar, se ha operado también una simplificación de la normativa en materia de Seguridad Social e, indirectamente, un reforzamiento de la esencialidad de la Ley General de la Seguridad Social como norma de referencia del sistema de Seguridad Social. Se ha procedido a derogar normativa muy vetusta, en muchos casos, de insuficiente rango, mucha de la cual ya no estaba vigente material

---

<sup>25</sup> Sobre el particular, *vid.* las interesantes reflexiones de Desdentado Bonete, A., “El futuro del Régimen Especial Agrario: un largo adiós”, *Actualidad Laboral* nº 1, 2008.

aunque sí formalmente, lo que redundará en una mejora de la seguridad jurídica incluso en la propia complejidad de la estructura de la actual Ley General de Seguridad Social precisada de una nueva refundición por lo demás, ya anunciada por la propia Ley 27/2011, de 1 de agosto (D.A.25ª), que deberá realizarse en el plazo de dos años a contar desde el 2 de agosto de 2011 [D.F. 12 a) Ley 27/2011]. También sería buen momento para acometer igual propósito con la dispersa normativa aplicable al Régimen Especial de Autónomos en la línea que apuntaba la D.A.16ª Ley 20/1997, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo<sup>26</sup>.

En otro orden de cosas, se avanza en el reforzamiento del principio de contributividad del sistema, pues han quedado definitivamente eliminados dos de los Regímenes Especiales caracterizados tradicionalmente por su asistencialidad o menor coste así como por el elevado coste en complementos por mínimos, aunque esta desaparición precise de en un largo periodo de tiempo. No obstante, habrá que ver qué incidencia tendrá sobre la actividad agraria y concretamente, si determina un incremento en su abandono.

Igualmente, habrá que ver si conlleva una reducción del empleo doméstico regular: no cabe duda que en una sociedad cada vez mas envejecida en la que la tasa de dependencia va *in*

---

<sup>26</sup> Sobre el particular, *vid. in extenso*, Ballester Pastor, I., "RETA: análisis de la reformulación de sus postulados proteccionales en el camino hacia la convergencia con el régimen general", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (IUSTEL)*, 2012, de próxima aparición.

*crescendo* a la par que el apoyo económico a las ayudas previstas en la Ley de Dependencia está claramente cuestionado, el trabajo doméstico no va ver menguada su necesidad, pero el incremento del coste económico para la unidad familiar, unido a la mayor facilidad para el trabajo clandestino por su propio ámbito y la dificultad de control administrativo, puede determinar un efecto perverso, expulsando del sistema de Seguridad Social a un número importante de trabajadores domésticos.

Aunque la previsión de una bonificación del 20% de la cuota durante tres años para quienes den de alta a los trabajadores siempre que la obligación de cotizar se haya iniciado a partir de la fecha de integración del Régimen Especial en el Sistema Especial prevista en la Disposición Transitoria única de la Ley 27/2011 puede contribuir a evitar ese efecto indeseado, se echa en falta la previsión de bonificaciones cuando la contratación –y consiguiente afiliación o alta- lo es para la atención de personas en situación de dependencia, de manera similar a como sí se prevén para las familias numerosas, además de que resulta bastante cuestionable la cicatera exclusión de esta bonificación cuando el empleado ya hubiera figurado en alta en el Régimen Especial de Empleados de Hogar a tiempo completo, para el mismo empleador, dentro del período comprendido entre el 2 de agosto y el 31 de diciembre de 2011.

Alternativamente, podría preverse la posible desgravación fiscal de estos datos en aquellos supuestos en los que la necesidad del empleado doméstico deriva de la situación de dependencia del empleador o cuando sea para la atención de una persona

dependiente en el ámbito del hogar familiar del empleador cabeza de familia.

Le llega ahora el turno al Régimen Especial de Trabajadores del Mar. No parece que pueda haber grandes escollos técnicos para ello: ni la escasa mayor intensidad de su acción protectora tanto respecto de los trabajadores por cuenta ajena (con la previsión de prestaciones adicionales), como respecto de los trabajadores por cuenta propia ni tampoco su carácter asistencializado ni la existencia de un sistema particular para la determinación de las bases de cotización<sup>27</sup>, todavía de determinación administrativa, parecen obstáculos suficientes para impedir que este largo maratón llegue finalmente a la meta.

---

---

Fecha de recepción del artículo: 13 de febrero de 2012

Fecha de aceptación del artículo: 12 de mayo de 2012

---

---

---

<sup>27</sup> Para las especialidades todavía subsistentes, *vid.* AA.VV (Dir. Vicente Palacio), “Regímenes Especiales de la Seguridad Social. Problemática de su integración en el Régimen General o en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos”, realizado en el marco de los Premios FIPROS, en su convocatoria llevada a cabo por la Orden TIN/1902/2009, de 10 de junio. Puede descargarse de la página *web* del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

## Bibliografía

[1] Blasco Lahoz, J.F. (2008), “La integración de los trabajadores por cuenta propia del régimen especial agrario en el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos”, *Información Laboral* nº 27.

[2] Cavas Martínez, F. y B. García Romero (2008), “La reforma del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social”, *Temas Laborales* nº 94.

[3] De Val Tena, A.L. (2008), “El régimen especial de la Seguridad social de los Empleados de Hogar”, *Tribuna Social* núm. 207/2008.

[4] Desdentado Bonete, A. (2008), “El futuro del Régimen Especial Agrario: un largo adiós”, *Actualidad Laboral* nº 1.

[5] García Ninet, J.I. (1991) “La regulación del trabajo familiar y su incidencia en el ámbito de la Seguridad Social con especial referencia al Régimen Especial de Empleados de Hogar”, *Tribuna Social*, nº 6.

[6] Hierro Hierro, J. (2005), “El Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social”, Pamplona (*Aranzadi*).

[7] Molins García-Atance, J. (2008), “La reforma del Régimen Especial de la Seguridad Social de Empleados de Hogar”, *Información Laboral* nº 3.

[8] Ruano Albertos, S. (2012), “La integración del Régimen Especial de Empleados de Hogar en el Régimen General operada por la Ley 27/2011, de 1 de agosto”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (IUSTEL)*, núm. 25.

[9] Vicente Palacio, A. (2001), “Nuevamente sobre el alcance de la inclusión de las actividades pecuarias en el REA. Violación del principio de jerarquía normativa por el art. 10 D. 3272/1972, de 23 de diciembre (...)”, *Aranzadi Social* nº 21.

[10] Vicente Palacio, A. (2003), “Los trabajadores por cuenta propia de otros Regímenes Especiales. Su previsible integración en el RETA a través de la progresiva homogenización (...)”, *Documentación Laboral* nº 69.

[11] Vicente Palacio, A. (2003), “La nueva reforma del REA. Comentario de urgencia al Real Decreto Legislativo 2/2003, de 25 de abril, de medidas de reforma económica”, *Revista General de Derecho Trabajo y Seguridad Social IUSTEL*, nº 4.

[12] Vicente Palacio, A. (2003), “De nuevo sobre la fragmentación y dispersión de las reformas de la Seguridad Social. Comentario al Real Decreto Legislativo 3/2003, de 25 de abril de medidas de reforma económica”, *Revista General de Derecho Trabajo y Seguridad Social IUSTEL*, nº 3.

[13] Vicente Palacio, A. (2004), “La seguridad social de los trabajadores del mar”, *Cuadernos monográficos de Aranzadi Social*, Pamplona (Aranzadi).

[14] Vicente Palacio, A. (1995), “Breve panorámica histórica del RE de Trabajadores del Mar”, *Tribuna Social* nº 49.

[15] *Foro de la Seguridad Social* (2008), nº 20, junio, ejemplar dedicado íntegra y monográficamente a los Regímenes Especiales de la Seguridad Social