

LA COTIZACIÓN EMPRESARIAL POR “JORNADAS TEÓRICAS”

El Catastro Rústico y la especialidad financiera del Régimen Agrario de Seguridad Social

BERNARDO GONZALO GONZÁLEZ

SUBDIRECTOR GENERAL DE ORDENACIÓN JURÍDICA
DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Las especialidades de Seguridad Social: significado, contenido y límites

DESDE su reforma en 1963, la Seguridad Social española se constituye en un *sistema* o conjunto ordenado de instituciones estrechamente enlazadas para satisfacer una función compartida. Su organización interna admite –sin daño aparente para la unidad del sistema– una *pluralidad de Regímenes*: uno General –el que agrupa a la mayoría de los trabajadores por cuenta ajena de la industria y los servicios– y los demás Especiales, entre ellos el de los trabajadores del campo, tanto asalariados como autónomos.

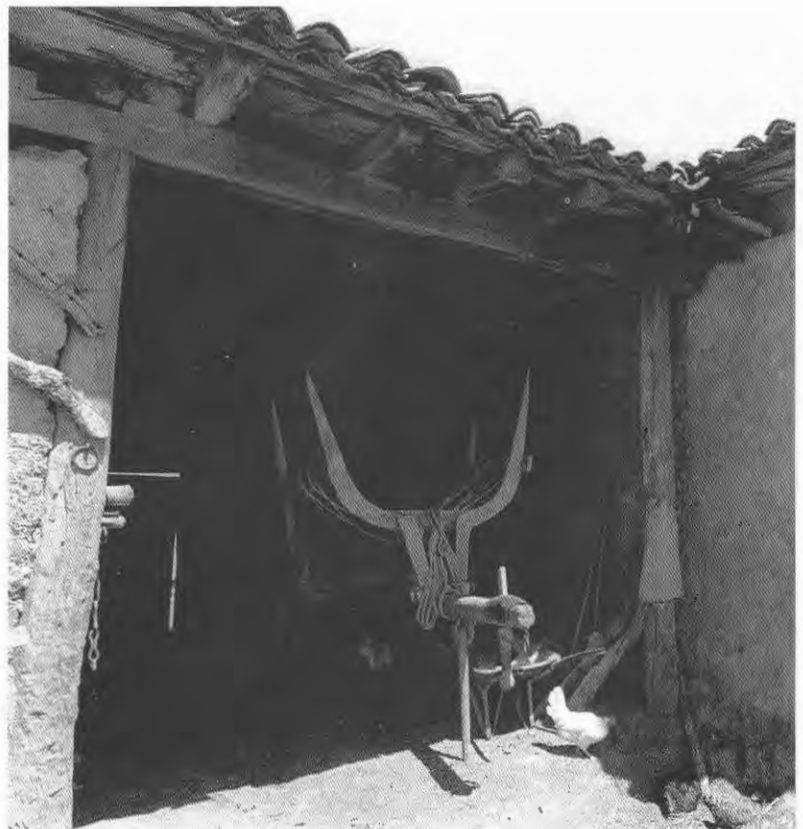
La especialidad de los Regímenes con esa cualificación no es, naturalmente, caprichosa. Ni es tampoco ilimitada. Por el contrario, se trata de una *cualidad condicionada*. Más aún, la propia legislación general determina que es ésa una *cualidad circunstancial* o temporalmente restringida.

Fundamento y alcance de la especialidad: las condiciones socioeconómicas de cada profesión

Según la LGSS, sólo está justificado un Régimen Especial en aquellas actividades cuya naturaleza, sus peculiares condiciones de tiempo y lugar o

las características de sus procesos productivos lo requieran. Esa particularidad consustancial a la actividad socioprofesional considerada debe, además, conducir inevitablemente hacia la identificación de unas *necesidades sociales distintas* en el colectivo en

cuestión (sea en su número o extensión, sea en su grado o intensidad) o hacia una *formulación financiera propia* (caracterizada por disponer de fuentes de recursos diferentes a las generales o por desigual reparto de la carga entre ellas).



Corcos. León

Pero, en ausencia de particularidades socioprofesionales trascendentes, la LGSS no autoriza la creación de Regímenes Especiales. Las particularidades menores sólo justifican *especialidades administrativas*: en los procedimientos de afiliación y encuadramiento, o en las formas recaudatoria y de cotización. Esa es, precisamente, la situación de numerosos colectivos socioprofesionales vinculados con la producción agraria; así, por ejemplo, la de los trabajadores de empresas de frutas y hortalizas y el de los pertenecientes al sector de conservas vegetales, incluidos todos ellos en el Régimen General, o el de los titulares de pequeñas explotaciones agrarias cuyo líquido imponible para la desaparecida Contribución Territorial Rústica y Pecuaria no exceda de 50.000 pesetas anuales, cuyo encuadramiento se produce en el Régimen Especial común de Trabajadores Autónomos.



Limitaciones formales de la especialidad asegurativa: la existencia de normas comunes para todo el Sistema

Por disposición legal, los Regímenes Especiales no pueden contravenir ciertas reglas y principios cuya existencia es quien autoriza a calificar de sistemática a la Seguridad Social española.

Para empezar, no hay más Regímenes Especiales que *los que la propia LGSS califica expresamente como tales* (o los que, por vía analógica, la propia Ley autoriza a crear reglamentariamente; la mayoría de los cuales —de artistas, de escritores de libros, de futbolistas, de toreros...— han sido con justicia suprimidos después de la Ley 26/1985, de 31 de julio).

Pero, además, sólo son Especiales los Regímenes pertenecientes al *sistema institucional* de Seguridad Social; regímenes, todos ellos, para cuya identificación basta con estos dos datos: respetan los *principios de organización y relaciones comunes* para todo el sistema protector, tal y como se definen por las correspondientes *normas generales* de la LGSS (artículos 1 a 60); y se inscriben en la *estructura gestora institucional* de cuya dirección, vigilancia y tutela se ocupa —por mandato de esas mismas *normas generales* o comunes— el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Esa doble característica no se da siempre en todo programa de previsión social profesional. Así, se reconoce, desde luego, en la Seguridad Social de las gentes del campo; pero, sin embargo, no existe en la de los funcionarios públicos, cuya organización permanece al margen de aquel entramado institucional gestor, pese a la previsión expresa en contrario del artículo 10, número 2, letra d) de la LGSS.

Condiciones de permanencia de la especialidad: las previsiones legales sobre integración de Regímenes

Cada uno de los Regímenes Especiales nace condicionado por unas circunstancias de hecho cuya desaparición debe provocar también la del propio Régimen. Su función es transi-

toria, y deben terminar siendo absorbidos por el Régimen General o, quizá temporal o definitivamente, por otro Especial.

Esa caducidad de los Regímenes Especiales es consecuente con su naturaleza circunstancial y se confirma repetidamente en la práctica política posterior de la LGSS de 28 de diciembre de 1963.

Se trata, en primer lugar, de una *cuestión de principios* o sistemática. La exposición de motivos de la LGSS así lo determina: “La tendencia a la unidad —dice— se manifiesta en que, no obstante la existencia de Regímenes Especiales... responden todos ellos a una misma concepción y a principios homogéneos; pero muy en especial se traduce en la adopción de medidas encaminadas a poner término a la complejidad de que adolece nuestro actual sistema de Previsión Social...”. La *generalidad* de la reforma —dice más adelante— “es... una exigencia indiscutible, pero compatible de todo punto con su paulatina y progresiva implantación. La Ley sienta unas bases en este sentido, que habrán de ser desarrolladas por disposiciones posteriores, hasta *culminar su proceso evolutivo cuando las circunstancias lo toleren y la experiencia del tiempo que deberá transcurrir lo aconseje.*”

Esas previsiones de principio se conectan inmediatamente en un *mandato legal positivo*; el contenido en el número 5 del artículo 10 de la LGSS. En él se precisan las condiciones, método y oportunidad para suprimir los Regímenes Especiales existentes; sea mediante su disolución en el General o por absorción de otro Especial.

Por último, algunas normas recientes (Ley 26/1985 y Real Decreto 2621/1986, de 24 de diciembre) evidencian una *práctica política orientada por ese propósito integrativo*. De ella se ha derivado:

- La supresión de seis regímenes especiales, la armonización institucional de algunos de entre los declarados subsistentes;

- incluso la supresión —para su absorción por el sistema protector institucional— de numerosos regímenes especiales “sustitutorios” o “independientes”.

La única *cuestión dudosa* en este punto es la de resolver sobre si todos los Regímenes Especiales sin excepción deben confluír, antes o después, en el Régimen General o sí, por el contrario, cabe la supervivencia de un *Régimen Especial común para todos los trabajadores autónomos o independientes*; es decir, si procede la cristalización definitiva de lo que podría denominarse como un *Régimen General paralelo de profesionales no asalariados* (según el modelo británico). Soy de opinión favorable a esa posibilidad, por más que el artículo 10, número 5 de la LGSS se resista a interpretación semejante.

El asunto, en fin, es vital para conocer la *evolución previsible* de aquellos Regímenes Especiales que, como el de la Gente del Mar o el Agrario, son hoy de *composición mixta* (acogiendo en su seno indiscriminadamente a trabajadores autónomos y a trabajadores asalariados). Para ellos, la *ruptura interior* parece aunque a plazo incierto, inevitable. Lo que puede significar, sin embargo, la *indefinida subsistencia de alguna de sus actuales especialidades*.

La Seguridad Social Agraria como prototipo de régimen especial

Históricamente, el rural y el urbano han sido dos mundos socioculturales básicamente distintos. Las diferencias aún se mantienen, aunque algunas hayan cedido en intensidad; entre ellas, subsisten:

- Las relativas al orden y procedimientos de sus establecimientos productivos; y
- las relacionadas con los hábitos y condiciones de trabajo de sus poblaciones respectivas.

En ambas se aprecia la *persistente debilidad de la empresa agraria*; en términos absolutos, desde luego, pero sobre todo por comparación con las empresas de los demás sectores productivos.

Ese presupuesto basta para explicar las especialidades de sus respectivos institutos de Seguridad Social; tanto los financieros como los de or-

ganización y gestión y los prestaciones. Porque *la debilidad del sector afecta a los dos órdenes de intervención directa de la Seguridad Social*; a saber:

- A su *fin redistributivo* (considerada la diferente capacidad contributiva de la empresa agraria). Conviene recordar a este respecto que en 1967, cuando se implantó el Régimen Especial, la cotización empresarial era 1,36 veces superior a las cotizaciones de los trabajadores, y que quince –después en el año 1982– esa proporción había descendido al 0,43. La reducción de la cuota patronal fue particularmente acusada a partir de la congelación de la cuota por “jornada teórica” en 1978, y hoy (en el año 1991) equivale a 0,31 veces la cuota obrera; y

- a su *fin asistencial* (atendida la particularidad de las necesidades sociales de los trabajadores del campo y, sobre todo, las posibilidades de autofinanciación del sector a este respecto). La menor capacidad económica del sector agrario se pone de manifiesto al comparar la renta por persona agraria con la renta de la persona no agraria: en 1982, la primera significaba aproximadamente el 32 por cien de la segunda; las cosas no parecen haber cambiado mucho de ese año en adelante.

Son tantas y tan acusadas las especialidades del Régimen Agrario de Seguridad Social que no es exagerada su calificación como *Régimen Especial por excelencia*; lo que –dicho sea de paso– se aprecia también en los sistemas de protección social comparados (Francia, Italia...) de estructura semejante.

No es ésta la ocasión para intentar el análisis detallado de las muestras concretas de la debilidad socioprofesional del sector agrario. Procede, eso sí, la mera enumeración de las más significativas; la de las que *impiden una Seguridad Social no especial en el campo*. Son éstas:

- Inquietante desproporción entre activos y no activos. El desequilibrio demográfico se agrava progresivamente por el éxodo masivo de los trabajadores más jóvenes (la relación existente entre activos y pensionistas era de 1,07 en 1982, siendo la misma rela-

ción en el Régimen General de 3,08. En el año 1991 esos valores son, respectivamente, del 0,76 y del 300);

- poca implantación de la empresa societaria;
- mínima incorporación del progreso tecnológico, que provoca un deficiente rendimiento del trabajo y una baja productividad;
- canales de comercialización deficientes y ajenos al control de las empresas, y rigidez de los precios de los productos;
- escasez de jornadas laborales y consiguiente discontinuidad de la actividad productiva, con su corolario de un bajo nivel de vida y, sobre todo, de una mayor incidencia de las necesidades sociales;
- insuficiencia de empresas de tamaño mediano, en provecho de organizaciones latifundistas o de minifundios menos productivos;
- menos posibilidades de evolución y desarrollo de las empresas;
- aislamiento y dispersión del *hábitat* rural; e
- incidencia de riesgos técnicos específicos (tales como las denominadas *calamidades agrícolas*: meteorológicas y plagas del campo).

Pues bien, esa debilidad comparada del sector motiva la aprobación de numerosas *compensaciones legales* (fiscales, en inversiones públicas para la mejora del medio rural, especialmente en infraestructuras; culturales; sociales...).

Las de Seguridad Social son medidas compensatorias o de equilibrio orientadas a *facilitar la supervivencia de la empresa agrícola que procura empleo*; medidas con las que se carga a las empresas de los demás sectores productivos, pero también a las propiedades agrícolas sin trabajadores por cuenta ajena y a las improductivas. Unas –las principales– manifiestan directa o expresamente su significado económico-financiero: todas las que definen las especialidades del Régimen en cuanto a la determinación global del volumen de las cotizaciones patronales, y cuantas fijan los métodos para su distribución entre las distintas empresas. Las demás se refieren al distinto contenido e intensidad de las prestaciones sociales y cuestiones

funcionales o de instrumentación administrativa del Régimen (entre ellas, las de excepción en la colaboración gestora obligatoria de empresas y las que regulan la participación de éstas en los procedimientos de afiliación, encuadramiento y cotización). Aunque, como es obvio, también estas especialidades revierten en la reducción de las cargas sociales de las empresas.

La especialidad del Régimen Agrario de Seguridad Social, resultante de esas medidas, descansa en una *cuestión formal*: excepcionalmente, la constitu-

ción del Régimen debe aprobarse mediante *norma con rango de Ley* (artículo 10, número 3, de la LGSS).

Contra lo que a primera vista pudiera parecer, se trata de una *medida liberadora* (de ampliación casi ilimitada, antes que de restricción) de los particularismos del Régimen. Su intención es bien clara: se trata de permitir que sus disposiciones se aparten, en caso necesario, incluso de los principios de ordenación comunes al sistema institucional. Al hacerse preceptiva la regulación por Ley del Régimen

Especial, se desvincula genéricamente a éste de toda supeditación a los principios y normas generales del sistema global de Seguridad Social. Tales normas y principios, vinculantes para los demás Regímenes Especiales (para la gran mayoría de ellos, al menos), son sólo *fórmulas programáticas o de mera inspiración* para determinar los perfiles protectores, financieros y organizativos de la Seguridad Social agraria.

La configuración inicial del Régimen, establecido mediante Ley 38/1966, de 31 de mayo, es *consecuen-*

CUADRO 1. Porcentaje de las cuotas empresariales sobre las prestaciones en los Regímenes General y Agrario (período 1981/1991)

	Régimen Especial Agrario	Régimen General
EJERCICIO 1980		
Cuotas Empresariales	0	0
Prestaciones Económicas	0	0
Diferencia	0	0
% Cuotas de Prestaciones Económicas	0,00	0,00
EJERCICIO 1981		
Cuotas Empresariales	34.174	1.202.331
Prestaciones Económicas	333.445	783.635
Diferencia	-299.271	418.696
% Cuotas de Prestaciones Económicas	10,25	153,43
EJERCICIO 1982		
Cuotas Empresariales	34.779	1.260.863
Prestaciones Económicas	365.923	837.161
Diferencia	-331.144	423.702
% Cuotas de Prestaciones Económicas	9,50	150,61
EJERCICIO 1983		
Cuotas Empresariales	35.360	1.428.791
Prestaciones Económicas	439.391	991.929
Diferencia	-404.031	436.862
% Cuotas de Prestaciones Económicas	8,05	144,04
EJERCICIO 1984		
Cuotas Empresariales	50.430	1.490.284
Prestaciones Económicas	499.599	1.141.420
Diferencia	-449.169	348.864
% Cuotas de Prestaciones Económicas	10,09	130,56
EJERCICIO 1985		
Cuotas Empresariales	47.380	1.646.499
Prestaciones Económicas	562.131	1.340.588
Diferencia	-514.751	305.911
% Cuotas de Prestaciones Económicas	8,43	122,82

	Régimen Especial Agrario	Régimen General
EJERCICIO 1986		
Cuotas Empresariales	28.366	1.832.577
Prestaciones Económicas	592.468	1.554.545
Diferencia	-564.102	278.032
% Cuotas de Prestaciones Económicas	4,79	117,89
EJERCICIO 1987		
Cuotas Empresariales	26.509	1.903.655
Prestaciones Económicas	651.341	1.779.987
Diferencia	-624.832	123.668
% Cuotas de Prestaciones Económicas	4,07	106,95
EJERCICIO 1988		
Cuotas Empresariales	27.856	2.136.669
Prestaciones Económicas	710.442	1.923.321
Diferencia	-682.586	213.348
% Cuotas de Prestaciones Económicas	3,92	111,09
EJERCICIO 1989		
Cuotas Empresariales	33.573	2.439.550
Prestaciones Económicas	777.083	2.160.280
Diferencia	-743.510	279.270
% Cuotas de Prestaciones Económicas	4,32	112,93
EJERCICIO 1990		
Cuotas Empresariales	31.370	2.871.468
Prestaciones Económicas	875.835	2.577.379
Diferencia	-844.465	294.089
% Cuotas de Prestaciones Económicas	3,58	111,41
EJERCICIO 1991		
Cuotas Empresariales	40.507	3.164.505
Prestaciones Económicas	945.941	2.795.791
Diferencia	-905.434	368.714
% Cuotas de Prestaciones Económicas	4,28	113,19

CUADRO 2. Financiación y porcentaje de cobertura en el Régimen General y en los Especiales Agrario y de Autónomos (período 1980/1991).

	Régimen Especial Agrario	Régimen General	Régimen Especial Autónomos
EJERCICIO 1980			
Recursos	72.702	1.119.467	86.551
Gastos corrientes	412.489	993.068	89.672
Diferencia	-339.787	206.399	-3.121
% Cobertura	17,63	120,78	96,52
EJERCICIO 1981			
Recursos	81.602	1.401.149	114.922
Gastos corrientes	471.351	1.202.059	123.141
Diferencia	-389.749	199.090	-8.219
% Cobertura	17,31	116,56	93,33
EJERCICIO 1982			
Recursos	87.630	1.483.368	139.044
Gastos corrientes	521.991	1.281.611	155.137
Diferencia	-434.361	201.757	-16.093
% Cobertura	16,79	115,74	89,63
EJERCICIO 1983			
Recursos	94.116	1.694.688	162.787
Gastos corrientes	616.391	1.515.926	185.755
Diferencia	-522.275	178.762	-22.968
% Cobertura	15,27	111,79	87,64
EJERCICIO 1984			
Recursos	134.722	1.776.760	219.898
Gastos corrientes	686.351	1.685.600	259.982
Diferencia	-551.629	91.160	-40.084
% Cobertura	19,63	105,41	84,58
EJERCICIO 1985			
Recursos	153.298	1.975.878	233.246
Gastos corrientes	760.405	1.922.793	274.658
Diferencia	-607.107	53.085	-41.412
% Cobertura	20,16	102,76	84,92

	Régimen Especial Agrario	Régimen General	Régimen Especial Autónomos
EJERCICIO 1986			
Recursos	165.934	2.199.092	255.848
Gastos corrientes	803.285	2.199.682	314.444
Diferencia	-637.351	-590	-58.596
% Cobertura	20,66	99,97	81,37
EJERCICIO 1987			
Recursos	138.730	2.470.586	296.461
Gastos corrientes	879.705	2.556.164	358.788
Diferencia	-740.975	-85.578	-62.327
% Cobertura	15,77	96,65	82,63
EJERCICIO 1988			
Recursos	147.242	2.741.256	329.343
Gastos corrientes	963.941	2.851.089	421.010
Diferencia	-816.699	-109.833	-91.667
% Cobertura	15,28	96,15	78,23
EJERCICIO 1989			
Recursos	143.964	3.141.762	359.746
Gastos corrientes	1.056.456	3.231.916	497.470
Diferencia	-912.492	-90.154	-137.724
% Cobertura	13,63	97,21	72,32
EJERCICIO 1990			
Recursos	155.795	3.697.324	410.175
Gastos corrientes	1.165.517	3.801.000	579.024
Diferencia	-1.009.722	-103.676	-168.849
% Cobertura	13,37	97,27	70,84
EJERCICIO 1991			
Recursos	171.364	4.085.449	476.026
Gastos corrientes	1.258.849	4.214.554	651.035
Diferencia	-1.087.485	-129.105	-175.009
% Cobertura	13,61	96,94	73,12

te con todas esas premisas: la Seguridad Social del campo pasa a disponer de tantas y tan sustanciales particularidades que sus instituciones encajan con dificultad en el marco común del sistema protector; una eventualidad -fuerza es recordarlo- admitida y propiciada por la propia legalidad general o sistemática.

Las que a continuación se citan son las más relevantes de entre esas particularidades. Con el paso del tiempo, muchas de ellas han desaparecido o están en trance de desaparición. Puede decirse, sintetizando el signo de ese proceso evolutivo, que el Régimen Agrario ha dado *claras muestras de su temporalidad* (o transitoriedad), avanzando numerosos pasos en la doble dirección del Régimen

General y del Especial común de Autónomos, pero que alguno de esos pasos ha sido *precipitado o, cuando menos, inoportuno*. Es ése el caso del fundamental cambio de la cotización patronal operada por el Real Decreto 1134/1979, de 4 de mayo. La pretensión de suprimir definitivamente la *cotización por jornadas teóricas* -pretensión incluida en los planes de reforma actualmente en estudio- tampoco parece haberse planteado en el mejor momento, atendidas las acciones en curso para la *revisión del Catastro Rústico*, de cuya solidez y firmeza depende la eficacia del método financiero en cuestión y, por tanto, su precisa valoración (esta misma Revista, en su número 4 del 1990, informaba sobre los trabajos de renovación del Catas-

tro Rústico, iniciados en 1989 y aún no concluidos. Se trata de poner al día los valores convenidos de 1982 para el quinquenio 1983-1987, prorrogados sucesivamente para los años 1989 y 1990).

En todo caso, éstas son las *particularidades originarias relevantes* del Régimen Especial, y ésta su *actual fisonomía*:

1ª) Dispone de un *ámbito de aplicación complejo*, en el que se incluyen indistintamente los asalariados y los autónomos del sector; estos últimos sólo parcialmente, ya que algunos pertenecen al Régimen Especial de Trabajadores Independientes.

Esa complejidad subjetiva explica su posterior *evolución contradictoria*, inspirada simultáneamente por dos

modelos tan diferentes como son el Régimen General y el Especial común de autónomos.

2ª) Precisa métodos de afiliación de trabajadores basados en relaciones censales (y no en declaraciones de empresas), y de encuadramiento de establecimientos productivos fundados en la propiedad de la tierra o figuras análogas (y no en el hecho de facilitar empleo).

La especialidad es consustancial con una práctica de cotizaciones empresariales, declarada ahora provisional, cuya obligación y cuantía dependen de la información facilitada por el Catastro Rústico.

3ª) Se sostiene mediante una financiación privilegiada: las cuotas del propio sector son persistentemente insuficientes y requieren el auxilio económico de los demás sectores productivos.

El Cuadro 1 explica contundentemente la insuficiencia de las contribuciones patronales para costear las prestaciones del propio sector. Mientras en el Régimen General la relación cuotas de empresa/prestaciones guarda un cierto equilibrio, en el Especial Agrario esa misma relación es manifiestamente desproporcionada (en el período 1981/1991, el porcentaje medio entre cuotas y prestaciones es del 6,48 en el Régimen Agrario, siendo en el General del 125).

El Cuadro 2 es aún más expresivo. En él se constata hasta qué punto la insuficiencia financiera del Régimen Agrario ha venido gravando a las empresas y trabajadores pertenecientes al Régimen General: jamás la Seguridad Social agraria ha llegado a costear ni siquiera una cuarta parte de sus gastos corrientes; su insuficiencia ha gravitado siempre sobre el Régimen General.

4ª) Establece un método de cotización global o conjunta para las empresas: se fija una cantidad total a pagar que luego se distribuya entre todas ellas.

Así, la cuota patronal –al menos parte de ella desde 1979– no gira sobre los salarios pagados por cada empresa, sino sobre el valor productivo asignado a las tierras según un baremo preestablecido (en función de jornadas teóricas de trabajo, según clases y circunstancias de los respectivos cultivos

o aprovechamientos). Esta especialidad –incluso en su actual versión parcial y provisional– ha permitido recaudar 15.000 millones de pesetas en 1990 (cerca del 45 por cien del total recaudado con cargo a las empresas). (Véase Cuadro 3.)

En buena medida, el propósito de sustituir gradualmente el método de cotizaciones según jornada teórica por el modelo del Régimen General (esto es, por su determinación según jornadas reales de trabajo) se halla largamente estancado desde finales de la década de los 70. Y, lo que es más grave, su sustitución parcial ha significado una recaudación por contribuciones patronales inferior a la esperada.

5ª) Determina que la obligación de pago de cuotas afecta también al

mero titular de una explotación agrícola, con independencia de que ocupe o no trabajadores por cuenta ajena en su propiedad. No obstante, admite que los propietarios que hayan cedido sus fincas en arrendamiento, aparcería o sistema análogo, pueden repercutir en los explotadores de aquéllas el importe de las cuotas pagadas.

Esta especialidad sólo es posible a partir del método de cotización por “jornadas teóricas” (o de cotización patronal global) y ha sido declarado en extinción con el propósito de hacer recaer fundamentalmente la cotización empresarial “sobre aquellos empresarios que ocupen realmente trabajadores” (e. de m. del Real Decreto 1134/1979, 4 de mayo).

6ª) Completa los recursos finan-

CUADRO 3. Cotizaciones sociales en el Régimen Especial Agrario (período 1990/1991).

Cotización empleadores			
- Jornadas teóricas			
- Número de cotizaciones	185.730.190	260.387.383	267.810.927
- Cuota			
- TOTAL COTIZACION	55,64	55,64	55,64
	10.334	14.488	14.901
- Jornadas reales			
- Número de cotizaciones	73.809.969	71.507.092	73.230.451
- Cuota	285,00	282,00	349,65
- TOTAL COTIZACION	21.037	20.165	25.605
- TOTAL COTIZACION EMPLEADORES	31.371	34.653	40.506
Cotización trabajadores			
- Cuenta ajena			
- Número de cotizaciones	780.967	765.476	756.000
- Bases	57.990	57.564	60.470
- Tipo	10,00	9,92	10,50
- TOTAL COTIZACION	54.346	52.432	57.601
- Cuenta propia			
- Contribuciones obligatorias			
- Número de cotizaciones	594.651	558.483	534.500
- Bases	58.036	57.609	60.617
- Tipo	16,50	16,38	18,00
- TOTAL COTIZACION	68.332	63.221	69.983
- I.L.T			
- Número de cotizaciones	113.995	107.450	102.100
- Bases	58.036	57.609	60.617
- Tipo	2,20	2,20	2,20
- TOTAL COTIZACION	1.747	1.634	1.634
- TOTAL COTIZACION TRABAJADORES	124.425	117.288	129.218
- Recaudación extraordinaria			
- Via Ejecutiva	0	1.501	1.640
- TOTAL REGIMEN	155.795	153.442	171.364

FUENTE: Tesorería General de la Seguridad Social.

cieros del Régimen con *aportaciones del Estado* y, sobre todo, a partir de la Ley de 22 de diciembre de 1970, con "*percepciones sobre productos importados o nacionales derivados del campo*" (en general, productos de lujo o, al menos, no de primera necesidad: licores, aguardientes, jarabes y bebidas refrescantes, piñas, dátiles...).

Pero tales percepciones han sido después *suprimidas* por la Ley 30/1985, de 2 de agosto, del Impuesto sobre el Valor Añadido.

7ª) Adopta una *base tarifada y comparativamente baja* para el cálculo de las cotizaciones nominativas (por jornadas reales) de las empresas, y para el de las contribuciones de los asalariados. Estos últimos pagan una *cuota fija mensual* que se determina por categorías profesionales, y cuya base de cálculo no guarda relación necesaria con los ingresos profesionales reales de los individuos ni con las retribuciones medias de la categoría.

De esa particularidad derivan inevitablemente unas *bases reguladoras* o de cálculo de las respectivas prestaciones, asimismo, comparativamente bajas. Desde luego, nada proporcionadas con los salarios de actividad de sus titulares, y de cuya sustitución se trata.

8ª) Fija una *base única de cotización* para los autónomos, a diferencia del abanico de bases entre las que pueden optar libremente los demás trabajadores independientes—incluidos los agrícolas—incorporados al Régimen Especial común de profesionales no asalariados.

Siendo su base tarifada no sólo mínima, sino única, es de prever que tampoco el importe de sus prestaciones guarde relación con las necesidades individuales de sus respectivos beneficiarios.

9ª) Insta un procedimiento para la *recaudación de la cuota obrera* en el que las empresas ni participan ni asumen responsabilidad alguna por impago, o por pago impuntual. Son los propios trabajadores quienes proceden al abono directo y personal de sus contribuciones, y quienes responden de su incumplimiento.

En general, las empresas se hallan liberadas de muchas de las tareas de

colaboración obligatoria en la gestión, supuesta la deficiencia administrativa que les caracteriza por contraste con las empresas de servicios e industriales. Estas últimas, en efecto, sí han de prestar esa colaboración, pese a las responsabilidades, trabas y cargas burocráticas que comporta.

10ª) Por último, establece un cuadro de *prestaciones cualitativa y cuantitativamente inferiores* a las que caracterizan al Régimen General.

Se ha dicho que la Seguridad Social agraria dispone de un acción protectora "más tardía y menos sustanciosa" que la común. La apreciación es particularmente cierta en cuanto a las *prestaciones por desempleo* (pese a los notables progresos recientes al respecto, en algunos aspectos demasiado vulnerables ante las prácticas defraudatorias. Aunque debe decirse que los defectos de aplicación de las fórmulas sucesivas de "empleo comunitario" no son suficientes para hacer olvidar sus propósitos: los de asegurar la mayor eficacia para los cuantiosos recursos que consume; en ese sentido, cabría imaginar aquí la aproximación de las sustituciones asistenciales del Régimen General, donde la defraudación es también considerable sin que existan mejores garantías de eficacia de los recursos invertidos, hacia las del Régimen Especial Agrario. Asistiríamos, en tal caso, a una aproximación institucional inversa a la prevista. Lo es, también, en relación con las prestaciones económicas por *incapacidad laboral transitoria*. Desde luego, y como ya ha quedado dicho, los importes de todas las prestaciones dinerarias—incluidas las *pensiones*—son bajos, porque bajas son sus bases de cálculo. En fin, las *prestaciones en servicios* (sanitarias y otras) son cualitativamente menos satisfactorias en el campo que en el medio urbano, por razones obvias.

El Catastro Rústico y su relación con la especialidad económico-financiera de la Seguridad Social Agraria

El Catastro Rústico—inventario circunstanciado de los bienes inmuebles de esta naturaleza—es un instru-



Menorca

mento decisivo para la distribución entre las empresas del sector de las cargas del correspondiente Régimen Especial de Seguridad Social. La *suficiencia* y la *equidad* financieras del Régimen dependen, en gran medida, de la calidad de la información facilitada por el Catastro. En presencia de un censo de bienes inmuebles rústicos defectuoso—incompleto, desactualizado o desproporcionado—se produce inevitablemente la incompreensión social y la crítica técnica de la fórmula económico-financiera aplicada.

Eso es precisamente lo que ha sucedido con el método tradicional de *cotizaciones patronales sobre "jornadas teóricas"*. La inseguridad sobre los datos del Catastro había aconsejado



la práctica de compararlos, por una parte, con los del *censo agrario*, con objeto de conocer mejor las características y extensión de las explotaciones y, por otra, con el *Registro de la Propiedad*, para indagar la titularidad de aquéllas. Sus fallos en ambos tipos de información —objetiva y subjetiva— provocaron la derogación de la fórmula de cotizaciones en cuestión. Sus virtudes, empero, han permitido que doce años después de su derogación, la cotización por *jornadas teóricas* siga siendo aplicada, aunque con carácter provisional. Es de esperar que la muy reciente y profunda revisión del Catastro pueda motivar la *prolongación indefinida de esa provisionalidad, o quizá su rehabilitación*.

El método de determinación de la contribución empresarial por jornadas teóricas

Por *jornadas teóricas* se entiende el número de las de trabajo que precisa cualquier extensión de terreno agrícola según su clase y circunstancias de cultivo y aprovechamiento.

La *valoración de los terrenos* se fija por hectáreas, y en la ganadería se calcula de acuerdo con la especie y el peso vivo sostenido por hectárea.

El *procedimiento* seguido para el cálculo de la *jornadas teóricas* es el siguiente:

- Se fija, en primer lugar, “*el importe global de la cotización empresarial*” que debe ser recaudada; es decir,

los recursos totales que, en el ejercicio, deben cargarse al conjunto de los empresarios.

- Se valora, después, el *número de jornadas de trabajo* que cada explotación agrícola precisa para ser productiva. La denominación como *teóricas* de tales jornadas responde a dos causas: de un lado, en la permanencia de la obligación de cotizar aun cuando no se presten al propietario jornadas reales de trabajo (aunque la propiedad se mantenga improductiva, o aun cuando para su explotación no se disponga de trabajadores por cuenta ajena); y de otro lado, en la variedad de presunciones y datos aproximativos sobre los que se calcula.

Esa operación —la de cálculo de

las jornadas de trabajo teóricas que requiere cada explotación— se integra en la operación más amplia de fijar todas las jornadas teóricas de trabajo agrario del país. Esta tarea se efectúa por Juntas Provinciales en estrecha conexión con los Servicios del Catastro y, definitivamente, por una Comisión interministerial constituida *ad hoc*.

- Por último, se procede a la determinación de la cuota debida por cada propietario.

Para ello, se divide el importe global presupuestado de la contribución patronal por la suma total de jornadas teóricas correspondientes a todo el territorio nacional. El resultado es la cuota por jornada teórica cuyo valor, multiplicado por el número de las asignadas a cada propietario según el procedimiento antes descrito, indica la contribución debida por cada propietario.

Su recaudación, en fin, se realiza por los mismos servicios estatales encargados de la cobranza de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, y conforme a sus procedimientos de actuación generales.

La desaparición de la Contribución y su sustitución por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, redundará sin duda en los métodos de cobro de la cuota patronal para la Seguridad Social. Es ésta una dificultad añadida—desde luego superable— que debe resolverse a corto plazo si se quiere mantener la cotización por jornadas teóricas.

La renovación del Catastro Rústico y las posibilidades de subsistencia de la cotización patronal por jornadas de trabajo teóricas

Desde luego, la opción de conservar el método de cotización por jornadas teóricas debe ser considerada por los planes de reforma en estudio. En mérito sus valores intrínsecos, pero también por sus favorables implicaciones de carácter administrativo. Más aún, quizá—con las variantes que en cada caso convengan— se trata de un método susceptible de ser aplicado en otros Regímenes.

Aunque, naturalmente, la opción favorable a sus subsistencia requeriría algunos cambios en su instrumentación (actualización de la información administrativa de base, sobre todo) y en su aplicación continuada (revisión sistemática de su cálculo e, incluso, aplicación de coeficientes correctores para ciertas jornadas teóricas seleccionadas conforme a criterios territoriales o por la naturaleza de los cultivos). En todo caso, habría que operarse para lo sucesivo con mayor realismo a la hora de presupuestar el importe periódico global de las cotizaciones empresariales; hay que recordar en este punto que jamás se tuvo presente el mandato del artículo 38 de la vieja Ley de Seguridad Social Agraria—por lo demás, insólito en el panorama de nuestra legislación provisional— que impone la garantía de que la determinación de los recursos por cuotas y otras fuentes debe hacerse “...de forma que proporcione... los ingresos necesarios para hacer efectivas... las obligaciones” por prestaciones.

Algunas de las ventajas del sistema son relevantes; así:

1ª) Proporciona una base de cálculo de las cotizaciones que no penaliza el empleo o, al menos lo penaliza menos que el método alternativo de gravar las nóminas de salarios (característico del Régimen General). En consecuencia, su uso ha de permitir el mantenimiento del empleo en el sector e incluso su desarrollo en las empresas intensivas en mano de obra.

Su presunto inconveniente: la desmotivación que puede implicar para la necesaria industrialización del campo, dispone de otras causas más influyentes, de modo que la incidencia relativa de la cotización por Jornadas teóricas en ese efecto carece de relevancia por comparación con sus ventajas para el empleo;

2ª) resulta particularmente equitativo y solidario; para quien posee la tierra, con independencia de que haga o no productiva su propiedad.

La vinculación entre propiedad y cotización, antes que el nexo entre las contribuciones y el empleo, permite asegurar una especie de financiación fiscal del Régimen mediante las aportaciones de quienes no tienen personal



Quintanilla de las Viñas. Burgos



asalariado a su servicio y las de los meros propietarios de fincas inexploradas;

3ª) es un método de contribuciones *más progresivo* que el establecido para las empresas de la industria y los servicios. Su *efecto redistributivo es más amplio* (dada su aplicación al total del colectivo afectado) y *más objetivo* (por cuanto considera expresamente el rendimiento –real o posible– de la tierra, y no otros factores aleatorios y no necesariamente vinculados con el volumen del negocio).

4ª) Dispone de *mayor capacidad de resistencia frente al fraude y las prácticas abusivas*.

El conjunto numeroso e intenso de ocultaciones y simulaciones que se observan en el Régimen General (impagos por empleo sumergido, cotizaciones por salarios inferiores a los reales...) no tiene cabida en un sistema de cotizaciones por *jornadas teóricas* objetivo y bien documentado.

Ni, por consiguiente, se hacen con él precisos los *cuantiosísimos gastos y burocracia* que la “lucha contra el fraude” consume en los Regímenes organizados según los métodos de contribución patronal clásicos;

5ª) en combinación inseparable con su propia metodología recaudatoria, la existencia de un Catastro Rústico y un Censo Agrícola al día y completos facilita sobremanera el cálculo de las previsiones de gastos e ingresos.

La simplicidad y la seguridad en la estimación del Presupuesto hacen después muy fáciles las tareas para su ejecución y para el control de su aplicación.

6ª) la ya citada ventaja según la cual pueden *mantenerse en su destinatario natural –la propia Administración gestora– todas las funciones administrativas* necesarias para recaudar lo debido.

El método de cotizaciones obreras y patronales separadas tanto en su base de cálculo como en los procedimientos de pago permite, en efecto, liberar a las empresas de la gran mayoría de los deberes de *colaboración obligatoria en la ges-*

ción que pesan sobre las empresas industriales y de servicios.

La cuestión es vital para la empresa agraria, genéricamente incapaz, por defectos de estructura y medios burocráticos, para desempeñar eficazmente esa función colaboradora (comunicaciones; pago delegado de prestaciones; cálculo, deducción e ingresos de cotizaciones obreras; constitución y gestión de libros y registros...). Pero también parece serlo para las pequeñas empresas de la industria y los servicios, cuyos representantes reiteran periódicamente sus demandas en favor de la supresión de tales deberes de colaboración administrativa, al parecer tan costosos y tan comprometidos; y

7ª) quizá quepa adivinar una mejor adoptabilidad técnica del método de cotización empresarial global con la *inclusión en la acción protectora del Régimen Especial de ciertos riesgos específicos de la agricultura de incidencia masiva o comunitaria*. Hasta el momento, toda la evolución del Régimen al respecto ha estado orientada hacia la imitación de los esquemas del Régimen General, pero nada impide que pueda ser ésta la vía para la subsistencia en el futuro de una *Seguridad Social agraria razonablemente distinta*.

Es claro que todas las anteriores consideraciones requieren *reflexiones más detenidas y confirmación en la práctica*. Ni siquiera existen todavía estudios solventes de simulación para facilitar la elección más recomendable. Pero lo que sí es posible afirmar con seguridad es que sólo desde la revisión del Catastro Rústico son posibles estimaciones y estudios solventes.

En cierto modo, los defectos comprobados de la cotización por *jornadas teóricas* no han sido sino *reflejo inevitable* de las carencias del Censo Agrícola y del desfase del Catastro Rústico. Renunciar definitivamente a esa fórmula contributiva sólo por la impericia de sus instrumentos de apoyo técnico no parece justificado; máximo, cuando esos instrumentos han sido oportunamente depurados. Quizá quepa aún un prudente *retorno a la objetividad y racionalidad* que aconsejaron antaño su instauración.