

Juan Romero Coronado

LA PROTECCIÓN SOCIAL AGRARIA



UNIVERSIDAD DE GRANADA

FACULTAD DE DERECHO

TESIS DOCTORAL

2009

Editor: Editorial de la Universidad de Granada
Autor: Juan Romero Coronado
D.L.: GR. 3486-2009
ISBN: 978-84-692-6387-7

Tesis presentada por el Ldo. Juan Romero Coronado para la obtención del grado de Doctor, y realizada bajo la dirección del Dr. D. José Vida Soria, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada y del Dr. D. Juan Antonio Maldonado Molina Profesor Titular de Derecho del trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada.

Granada, 11 de septiembre de 2009.

**A mi familia, sin cuyo continuo
estímulo esta obra nunca hubiese sido
realizada.**

ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	X
-------------------	---

PRIMERA PARTE: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA COBERTURA SOCIAL EN EL CAMPO

**CAPÍTULO I
ANTECEDENTES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL AGRARIA**

1.- FÓRMULAS TRADICIONALES DE LA COBERTURA SOCIAL EN EL CAMPO..2	
1.1.- Formas de cooperación tradicionales.....2	
1.1.1.- La solidaridad vecinal..... 5	
1.1.2.- Las cofradías de campesinos..... 5	
1.1.3.- Las mutualidades agrarias de carácter costumbrista..... 7	
1.2.- Las mutualidades de previsión social agraria..... 8	
1.3.- La evolución legislativa en la protección mutual agraria..... 10	
2.- LA PREVISIÓN SOCIAL AGRARIA.....12	
2.1.- La exclusión originaria en la aplicación de los seguros sociales.....12	
2.2.- La asimilación de esquemas estructurales propios del ámbito industrial16	
2.3.- La excepcionalidad de la previsión social agraria.....17	
2.4.- Fases de la previsión social agraria.....20	
3.- EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL AGRARIA.....26	
3.1.- Los nuevos fundamentos de la protección social.....26	
3.2.- La aplicación de los nuevos principios a la protección social agraria.....30	
3.3.- El carácter especial de la Seguridad Social en el ámbito agrario.....34	
3.4.- La perdurabilidad en el tiempo de la especialidad agraria en materia de Seguridad Social.....38	
3.5.- La cuestión de la homogeneidad.....44	

**CAPÍTULO II
CONCEPTUACIÓN ACTUAL DE LA PROTECCIÓN SOCIAL AGRARIA**

1. LA SIGNIFICACIÓN ACTUAL DE LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN AGRARIA	52
2 REPLANTEAMIENTO DEL CONCEPTO.....	54

SEGUNDA PARTE: SEGURIDAD SOCIAL AGRARIA

**CAPÍTULO I
LA REESTRUCTURACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL AGRARIA**

1.- DEL RÉGIMEN ESPECIAL AGRARIO A LOS SISTEMAS ESPECIALES DE TRABAJADORES AGRARIOS.....	60
--	----

2.- EL FUNDAMENTO DE LAS SINGULARIDADES DE SU ACCIÓN PROTECTORA.....	62
2.1.- El pretendido enfoque objetivo de la diferenciación.....	62
2.1.1. Argumentos objetivos.....	62
2.1.2. Ausencia de una base objetiva en el mantenimiento del REA...64	64
2.2.- Causas políticas y socio-económicas.....	68
2.2.1. Incidencia de las causas políticas y socio-económicas.....	68
2.2.2. Clasificación.....	70
A. La planificación económica del país.....	70
B. Razones de financiación del Sistema.....	72
3.- OBSTÁCULOS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN.....	76
3.1. Obstáculos en relación con los principios generales del Sistema.....	77
3.2. Obstáculos derivados del diseño constitucional de la Seguridad Social..	81
3.2.1. La consolidación del modelo pre-constitucional de protección de los trabajadores agrarios.....	82
3.2.2. El carácter programático del artículo 41 y su incidencia en la regulación de la acción protectora de los trabajadores agrarios.....	84
3.3. Obstáculos derivados del desarrollo coyuntural de la normativa homogeneizadora.....	87
3.3.1. Ausencia de límites de los poderes públicos en el proceso de homogeneización.....	87
3.3.2. El carácter coyuntural en la actuación de los poderes públicos..	88

CAPÍTULO II

EL RÉGIMEN ESPECIAL AGRARIO. PARTE GENERAL

1.- ÁMBITO SUBJETIVO DEL RÉGIMEN ESPECIAL AGRARIO.....	94
1.1.-Criterios generales de inclusión.....	94
1.1.1.- Sexo, estado civil y edad.....	96
1.1.2.- Nacionalidad y residencia.....	96
1.2.- El concepto de labor agraria.....	98
1.2.1.- Complejidad del concepto.....	98
1.2.2.- Obtención directa de frutos y productos.....	101
1.2.3.- Clasificación de las actividades agrarias.....	102
1.2.4.- La extensión del concepto de labor agraria.....	104
A. Supuestos incluidos.....	104
B. El requisito de la realización personal por el titular de la explotación.....	109
1.2.5.- Exclusiones del concepto de labor agraria.....	114
A. La explotación agraria como centro de imputación de las exclusiones.....	115
B. El concepto de explotación agraria.....	117
C. Actividades agrícolas excluidas.....	121
D. Actividades pecuarias excluidas.....	124
E. Efectos de la aplicación de las exclusiones.....	138
1.3.- Los requisitos de habitualidad y medio fundamental de vida.....	142
1.4.- Supuestos específicos de trabajadores agrarios incluidos y excluidos.....	145
1.5.- El empresario agrario.....	151
A. La titularidad de una explotación agraria.....	151
B. La contratación de trabajadores agrarios por cuenta ajena.....	155

2.- GESTIÓN DEL RÉGIMEN ESPECIAL AGRARIO.....	157
2.1.-La unidad en la gestión dentro del proceso de homogeneización de la Seguridad Social.....	157
2.2.- La supresión de las especificidades gestoras.....	157
2.3.- El establecimiento de un sistema gestor común.....	158
2.4.- Especialidades en la actuación.....	159
2.5.-Participación del sector agrario en la gestión.....	160
3.- ACTOS Y RELACIONES JURÍDICAS DE ENCUADRAMIENTO EN EL REA...	166
3.1.- Diferencias entre el RG y el REA en materia de encuadramiento.....	166
3.2.- Características de la Inscripción.....	168
3.3.- Particularidades en otros actos de encuadramiento.....	170
4.- LA FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL AGRARIA.....	171
4.1.- Deficiencia de financiación de la Seguridad Social Agraria.....	171
4.1.1 - La escasez de recursos financieros.....	171
A.- La debilidad de los ingresos.....	171
B.- La superioridad de los gastos.....	177
C.- Diferencias evolutivas.....	178
4.1.2.- La escasez económica como presupuesto de la especialidad.....	178
4.1.3.- El carácter comparativo de la escasez de los recursos agrarios.....	180
4.2.- Recursos de financiación.....	182
4.2.1.-Falta de adaptación a los sistemas de cotización habituales.....	182
4.2.2.- Obstáculos recaudatorios.....	183
4.2.3.- Soluciones adoptadas dentro del sistema.....	184
4.3.- Perspectivas financieras.....	206
4.3.1.- Las transformaciones estructurales del sector agrario español.....	206
4.3.2.- Repercusiones en el sistema de Seguridad Social.....	207
4.3.3.- Líneas programáticas sobre la igualdad contributiva entre el RG y el REA.....	208
4.3.4.- Convergencia efectiva de la financiación entre ambos regímenes.....	209
4.3.5.- Perspectivas de futuro.....	210

CAPÍTULO III

EL RÉGIMEN ESPECIAL AGRARIO. ACCIÓN PROTECTORA

1.- CONTINGENCIAS PROTEGIDAS	
1.1.- Introducción.....	214
1.2.- Contingencias profesionales.....	217
1.2.1.- Accidente de trabajo.....	218
1.2.2.- Enfermedad profesional.....	219
1.2.3- Efectos jurídicos.....	222
2.- LAS PRESTACIONES DEL REA.....	223
2.1.- La homogeneidad en la configuración de las prestaciones.....	223
2.2.- Cuadro de prestaciones.....	225
3.- REQUISITOS GENERALES DE LAS PRESTACIONES.....	228
3.1.- La equiparación con el Régimen General.....	228
3.2.- Encontrarse en alta o situación asimilada al alta.....	230

3.2.1.- Alta.....	230
3.2.2.- Situación asimilada al alta.....	234
3.3.- Acreditación de un período mínimo de cotización.....	238
3.3.1.- El período de carencia en la regulación del REA.....	238
3.3.2.- Cómputo de cotizaciones efectuadas.....	240
3.3.3.- Las situaciones asimiladas a período cotizado.....	251
3.4.- La situación de “al corriente” en el pago de las cuotas.....	258
4.- CARACTERES GENERALES DE LAS PRESTACIONES EN EL REA.....	262
4.1.- Consideraciones genéricas.....	262
4.2.- Determinación de la cuantía: topes.....	263
4.3.- Incompatibilidades.....	263
4.4.- Prescripción y caducidad.....	266
5.- PECULIARIDADES DE LAS PRESTACIONES EN PARTICULAR.....	267
5.1.- Asistencia sanitaria.....	267
5.1.1.- Planteamiento general: su homogeneidad respecto del RG.....	267
5.1.2.- Particularidades persistentes.....	273
5.2.- Incapacidad temporal.....	276
5.2.1.- Planteamiento general: homogeneidad en el reconocimiento de la prestación.....	276
5.2.2.- Particularidades en los requisitos de acceso a la prestación.....	278
5.2.3.- Contenido y dinámica de la prestación.....	290
5.2.4.- Régimen de incompatibilidades.....	292
5.2.5.- Particularidades de la IT por contingencias comunes de los trabajadores agrarios fijos-discontinuos.....	299
5.3.- Maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y la lactancia...313	
5.4.- Incapacidad permanente y lesiones permanentes no invalidantes...314	
5.4.1.- La equiparación entre el REA y el RG.....	314
5.4.2.- Algunas peculiaridades.....	317
5.5.- Protección a la vejez.....	319
5.5.1.- Planteamiento general.....	319
5.5.2.- Peculiaridades en cuanto a los requisitos. La edad de jubilación.....	321
5.5.3.- Peculiaridades respecto de la cuantía.....	331
5.5.4.- Peculiaridades en el régimen de incompatibilidades.....	332
5.6.- Muerte y Supervivencia.....	333
5.7.- Protección a la familia.....	335
5.8.- Protección por desempleo.....	337
5.8.1.- Restricciones en la protección por desempleo de los trabajadores agrarios.....	337
5.8.2.- La ausencia de fundamentos técnicos de las restricciones.....	339
5.8.3.- La autonomía normativa de la protección por desempleo del REA.....	344
5.8.4.- Prestación por desempleo de los trabajadores agrarios por cuenta ajena de carácter fijo.....	348
5.8.5.- Prestación por desempleo de nivel contributivo para trabajadores eventuales.....	350
5.8.6.- Subsidio de desempleo para trabajadores eventuales.....	351
5.8.7.- Renta agraria.....	367
5.8.8 La protección por desempleo ante la integración de los trabajadores agrarios en el RG.....	37

CAPÍTULO IV
SISTEMA ESPECIAL PARA TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA
AGRARIO

1.- EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LOS TRABAJADORES AGRARIOS POR CUENTA PROPIA EN EL RETA.....	374
2 PERÍODO TRANSITORIO.....	376
3 ÁMBITO SUBJETIVO.....	378
4 COTIZACIÓN.....	382

TERCERA PARTE: OTROS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL AGRARIA.

CAPÍTULO I
PRESTACIONES DE INSERCIÓN PROFESIONAL EN EL ÁMBITO AGRARIO.

1.- INTRODUCCIÓN.....	388
2.- FORMACIÓN PROFESIONAL AGRARIA.....	389
2.1.- La formación para el empleo agraria.....	390
2.2.- Desafíos de la formación profesional agraria.....	391
2.3.- Objetivos específicos de la formación profesional agraria.....	396
2.4.- Gestión de la Formación profesional agraria.....	399
2.4.1.- Competencias de las Administraciones Públicas.....	400
2.4.2.- Principios de actuación.....	403
2.5.- Actuaciones específicas.....	405
2.5.1.- La formación profesional agraria integral.....	405
2.5.2.- Formación ocupacional agraria.....	408
2.5.3.- La formación continua.....	413
3.- EL PROGRAMA PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO AGRARIO.....	422
3.1.- Ámbito de aplicación.....	422
3.2.-Gestión.....	424
3.3.- Acciones.....	426
3.3.1.- Contratación de trabajadores desempleados.....	426
3.3.2.- Acciones de inserción.....	430
4.- AYUDAS DIRECTAS PARA LA CREACIÓN DE EMPLEO EN EL MEDIO RURAL.....	433

CAPÍTULO II
LA PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA AGRARIA

1.- LA INSERCIÓN DE LA PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL AGRARIO.....	438
2- LAS INSTITUCIONES COMPLEMENTARIAS DE PROTECCIÓN SOCIAL AGRARIAS.....	442
2.1.- Las mutualidades de previsión social agrarias.....	443
2.1.1.- La adecuación de las mutualidades de previsión social al ámbito agrario.....	443
2.1.2.- Los obstáculos para el desarrollo del mutualismo de previsión social en el ámbito agrario.....	444
2.1.3.- Régimen normativo de las mutualidades de previsión social en el ámbito agrario.....	458

2.2.- PLANES Y FONDOS DE PENSIONES EN EL ÁMBITO AGRARIO.....	464
2.3.- LAS MEJORAS VOLUNTARIAS EN EL ÁMBITO AGRARIO.....	465
2.4.- EL SEGURO PRIVADO.....	467
2.4.1.- El Seguro privado como técnica de protección frente a los riesgos agrarios.....	467
2.4.2.- Los seguros agrarios.....	468

CAPÍTULO III

LA ASISTENCIA SOCIAL AGRARIA

1.- DESTINATARIOS.....	488
2.- GESTIÓN.....	490
3.- ACTUACIONES ESPECÍFICAS.....	492

CAPÍTULO IV

POLÍTICAS ESTRUCTURALES DE PROTECCIÓN SOCIAL

1.- LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA REGULACIÓN DEL SECTOR AGRARIO...	502
2.- LAS ASIGNACIONES DE TIERRAS.....	505
3 LAS ASIGNACIONES DE TIERRAS EN RÉGIMEN DE COLONIZACIÓN.....	506
3.1.- Caracterización y requisitos previos.....	506
3.2.- Clasificación.....	508
3.3.- Régimen jurídico.....	510
3.3.1.- Concesión Administrativa.....	511
3.3.2.- Adjudicaciones en propiedad.....	513
3.3.3.- Patrimonios Familiares.....	513
3.4.- La garantía de suficiencia para hacer frente a los riesgos.....	514
3.5.- Vigencia Actual.....	517
4.- ASIGNACIONES DE TIERRAS EN LOS PROCESOS DE REFORMA AGRARIA DE REPARTO.....	519
4.1.- El carácter autonómico de la medida.....	519
4.2.- La Reforma Agraria de Reparto en Andalucía.....	521
4.2.1.- Reconocimiento como objetivo básico de la Comunidad Autónoma.....	521
4.2.2.- Problemática constitucional.....	523
4.2.3.- Régimen jurídico de las asignaciones de tierras en la legislación de Reforma Agraria Andaluza.....	525
4.3.- La reforma agraria de reparto en otras Comunidades Autónomas.....	530
4.3.1.- Asignaciones de tierras en la Ley de la Dehesa de Extremadura.....	531
4.3.2.- Asignaciones de tierras en al Ley de Reforma de Infraestructuras Agrícolas de la Comunidad Foral de Navarra.....	532
4.3.3.- Asignaciones de tierras en la Ley de Patrimonio Agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón.....	533
5. CONCENTRACIONES DE UTILIDAD PÚBLICA.....	534
6. ASENTAMIENTOS DE JÓVENES AGRICULTORES.....	540
6.1.- Normativa aplicable.....	540
6.2.- Objetivos de las ayudas.....	542
6.3.- Requisitos para la concesión de las ayudas.....	544
6.3.1. Requisitos de vulnerabilidad frente a los riesgos.....	544
6.3.2. Requisitos de profesionalidad agraria.....	546
6.4.- Modalidades de Instalación.....	550
6.5.- Prestaciones.....	551

6.6.- Cuantía.....	552
7.- LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LAS AYUDAS DE LA P.A.C.....	554
7.1.- Los nuevos objetivos de la P.A.C.....	554
7.2 El Derecho intermedio de ayudas a los agricultores.....	556
7.2.1.- Persistencia de requisitos patrimonialistas.....	556
7.2.2.- Elementos de convergencia hacia la protección social.....	560
8.- LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL DESARROLLO RURAL.....	565
8.1.- Las nuevas medidas de protección social en el ámbito agrario.....	565
8.2.- Objetivos de las medidas.....	568
8.3.- Ámbito Subjetivo.....	570
8.3.1.- Nuevo enfoque en la determinación de los criterios de aplicación.....	570
8.3.2.- El criterio de Territorialidad.....	572
8.3.3.-La extensión del ámbito de protección.....	574
8.3.4.- Persistencia de aspectos profesionales agrarios.....	575
8.4.- Gestión de las medidas.....	576
8.4.1.- El principio de intervención pública.....	577
8.4.2.- La coordinación entre distintas administraciones.....	578
8.5.- Prestaciones.....	581
8.5.1.- Asesoramiento y formación de trabajadores agrarios por cuenta propia.....	581
8.5.2.- Ayudas económicas a trabajadores por cuenta propia.....	584
CONCLUSIONES.....	594
BIBLIOGRAFÍA.....	608

ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS

- AISS: Asociación Internacional de Seguridad Social
- AL: Revista Actualidad Laboral
- AS: Aranzadi Social
- BISS: Boletín Informativo de Seguridad Social
- BOCG: Boletín Oficial de las Cortes Generales
- BOE: Boletín Oficial del Estado
- CCDT: Revista Cuadernos de la Cátedra de Derecho del Trabajo
- CES: Consejo Económico y Social
- CEE: Comunidad Económica Europea
- CGPJ: Consejo General del Poder Judicial
- CPS: Revista Cuadernos de Política Social
- DA: Revista Documentación Administrativa
- DL: Revista Documentación Laboral
- DLRI: Revista Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali
- DS: Revista Droit Social
- Dir Lav: Revista // diritto del lavoro
- EST: Revista de Economía y Sociología del Trabajo
- HPE: Revista Hacienda Pública Española
- ICE: Revista Información Comercial Española
- IELSS: Instituto de Estudios Laborales y de Seguridad Social
- ILRR: Revista Industrial and Labor Relations Review
- IMSERSO: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales
- INP: Instituto Nacional de Previsión
- INSS: Instituto Nacional de Seguridad Social
- INSALUD: Instituto Nacional de la Salud

INSERSO: Instituto Nacional de Servicios Sociales

LCR: Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del Sistema de Seguridad Social

LGSS: Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social

LMRFP Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de la Reforma de la Función Pública

LSA Decreto 2123/1971 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Seguridad Social Agraria.

MTSS/MTAS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OV: Orden de 18 de enero de 1967, por la que se establecen normas para la aplicación y desarrollo de la prestación de vejez en el Régimen General de la Seguridad Social

P/PP: Página/páginas.

PAC: Política Agraria Común

PEE: Revista Papeles de Economía Española

RBSS: Revue Bel ge de Sécurité Sociale

RD: Real Decreto

RDP: Revista de Derecho Privado

REA :Régimen Especial Agrario

REDT: Revista Española de Derecho del Trabajo

RETA: Régimen Especial de Trabajadores por cuenta propia o Autónomos

RG: Régimen General

RGD: Revista General del Derecho

RIDL: Rivista italiana di diritto del lavoro

- RISS: Revista Internacional de Seguridad Social (AISS)
- RIbSS: Revista Iberoamericana de Seguridad Social (INP)
- RIT: Revista Internacional de Trabajo
- RJ: Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia
- RL: Revista Relaciones Laborales
- ROO: Retiro Obrero Obligatorio
- RPS: Revista de Política Social (Centro de Estudios Constitucionales)
- RSA: Decreto 3772/1972 por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Seguridad Social Agraria.
- RSS: Revista de Seguridad Social
- RT: Revista de Trabajo
- RTSS: Revista de Trabajo y Seguridad Social
- Rev Fr Aff Soc: Revue française des Affaires sociales
- Rev Treb: Revista de Treball
- Riv Giur Lav: Rivista giuridica del lavoro
- Riv It Prev Soc: Rivista italiana di previdenza sociale
- SOVI: Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez
- ss: Sigüientes
- STC: Sentencia del Tribunal Constitucional
- STCT: Sentencia del Tribunal Central de Trabajo
- STS: Sentencia del Tribunal Supremo
- STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
- STJCE: Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
- TC: Tribunal Constitucional
- TL: Revista Temas Laborales
- Trib Soc: Revista Tribuna Social
- U.E.: Unión Europea

VV.AA.: Varios Autores

PRIMERA PARTE

**EVOLUCIÓN HISTÓRICA
DE LA COBERTURA SOCIAL EN EL CAMPO**

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL AGRARIA

1.- FÓRMULAS TRADICIONALES DE LA COBERTURA SOCIAL EN EL CAMPO

1.1.- FORMAS DE COOPERACIÓN TRADICIONALES

El estudio de la protección social en el campo no puede realizarse sin un previo análisis de los diferentes mecanismos y etapas que han determinado el momento actual. No se trata simplemente de recordar un lugar común, como es que el momento presente es tributario del pasado¹, ni de volver a insistir en que la propia Seguridad Social no puede ser entendida haciendo abstracción de la historicidad², sino de poner de manifiesto cómo incluso en un momento como el actual (en el que la Seguridad Social agraria parece escribir sus últimos momentos en nuestro país), mirar al pasado no debe ser un mero ejercicio de nostalgia, sino que puede permitir comprender más claramente el momento actual, y el estado de la cuestión a medio y largo plazo.

¹ Son clásicas las palabras de Karl JASPERS, quien advirtió que «si queremos comprender la historia como un todo es para comprendernos a nosotros mismos» (*Origen y meta de la historia*, Alianza Editorial, Madrid, 1985, p. 297).

² Podemos remitirnos en este punto, dentro de la historiografía reciente de nuestro país a MALDONADO MOLINA, J.A., *Génesis y Evolución de la protección social por vejez en España*, MTAS, TGSS, Madrid, 2002, y al Prólogo de la misma de VIDA SORIA.

PRIMERA PARTE: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA COBERTURA SOCIAL EN EL CAMPO 3

En este análisis inevitablemente hay que partir de la ayuda mutua, fórmula que complementando a la tradicional ayuda familiar (como mecanismo elemental de cobertura en todo tiempo y lugar)³, debemos comenzar nuestro análisis haciendo referencia a la ayuda mutua. No debemos olvidar que la cooperación es uno de los factores esenciales de la evolución de toda sociedad humana y en todas las épocas, desde su origen hasta la actualidad⁴. El sentido de ayuda mutua ha sido uno de los elementos cruciales en el desarrollo de las sociedades cuya fuente principal de obtención de los recursos era la actividad agraria. El principio de reciprocidad de estas sociedades permitía que aquél de los miembros de la comunidad que se viera afectado por una necesidad la viera cubierta con la ayuda de otros, siempre a cambio de que cuando alguno de los otros miembros se viera afectado por la necesidad se cubriera también con las aportaciones de todos⁵. Constituyen la primera manifestación organizada de los riesgos sociales, siendo su primer reflejo los Colegios públicos y privados romanos, aunque es a partir del siglo XII cuando aparecen sólidos vestigios de la previsión social, con el nacimiento de la Cofradía medieval, que tomaron como modelo a las «guildas» germánicas, que se implantaron en Inglaterra, Dinamarca, Alemania y Francia. En España, durante los últimos años del siglo XI y primeros del XII, al amparo de las parroquias y monasterios del norte del país, empiezan a surgir en España las Cofradías. Eran asociaciones de personas que rendían culto a un mismo Santo y que no tenían otra vinculación, razón por la cual se las conoce como *cofradías generales o no profesionales*. Pues bien, el espíritu de fraternidad cristiana presente en ellas las movía a ejercer la caridad con el prójimo; e incluso en algunas, y esto es lo que interesa destacar, los cofrades se auxiliaban mutuamente⁶.

Las sociedades agrarias ya contaban con formas de cooperación para hacer frente a los riesgos sociales con anterioridad al nacimiento de las mutualidades de previsión social. En realidad, la mutualidad de previsión social regulada en la

³ DURAND, P., *La Política contemporánea de Seguridad Social*, MTSS, Madrid, 1991, p. 89. Traducción y Estudio Preliminar a cargo de VIDA SORIA.

⁴ KROPOTKIN, P.: *El apoyo mutuo. Un factor de la evolución*. Tercera edición. Madrid, Ediciones Madre Tierra, 1989, pp. 40, 43.

⁵ POLANYI, K.: *La gran transformación: crítica del liberalismo económico*. Madrid, Ediciones La Piqueta, 1989, pp. 88-91.

⁶ Un análisis en profundidad sobre las mismas, en MALDONADO MOLINA, F.J., *Las Mutualidades de Previsión Social como Entidades Aseguradoras*, Comares, Granada, 2001, pp. 5 y ss.

actualidad es una reacción ante las enormes calamidades de los trabajadores que supuso la institucionalización del mercado capitalista. La deshumanización de la actividad económica propia del sistema económico capitalista hizo que los trabajadores de la industria que habían dejado la agricultura, porque incluso en este sector los salarios eran inferiores, reprodujeran las formas de solidaridad de carácter muy similar a las del ámbito agrario para hacer frente a los riesgos sociales⁷.

En el ámbito agrario español existían instituciones socioeconómicas tradicionales basadas en la cooperación que hacían frente a los riesgos sociales desde bastantes siglos antes de que en Europa aconteciera la Revolución Industrial. Este conjunto de instituciones que se les ha venido a denominar como formas de “anarquismo indígena español” estaban bastante arraigadas en el ámbito agrario. La creación de socorros mutuos, mutualidades u otras entidades de previsión en el ámbito industrial no suponía, por tanto, una novedad en el entorno agrario⁸. Las mutualidades en realidad fueron una reacción para hacer frente a los riesgos sociales por parte del proletariado industrial, no por parte del trabajador del campo⁹. Esta fue una de las razones por las que en el ámbito rural arraigaron muy tardíamente las ideas del socialismo utópico, de los reformistas, social-cristianos y filósofos libertarios que eran el apoyo doctrinal en el que se asentaba la constitución de las mutualidades de previsión social.

Estas antiguas instituciones del medio rural basadas en la solidaridad habían pervivido en muchos países europeos tras la revolución industrial y aunque con ciertas restricciones y limitaciones producto del pensamiento liberal se adaptaron y han continuado sobreviviendo incluso hasta la actualidad¹⁰. El desarrollo de las mutualidades de previsión social entraba en clara competencia con este tipo de

⁷ POLANYI, K.: *La gran transformación: crítica del liberalismo económico*. Madrid, op. cit., pp. 69, 135-136.

⁸ JACKSON, G.: “Los orígenes del anarquismo español”. En: *Costa, Azaña, el Frente Popular y otros ensayos*. Madrid, Ediciones Turner, 1976, pp. 93-120.

⁹ LASERRE, G.: *El cooperativismo*, Barcelona, Oikos tau, 1985, pp. 8-10.

¹⁰ MORENO RUÍZ, R.: *Mutualidades, Cooperativas, Seguro y Previsión Social*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2000, p.121.

instituciones por lo que la resistencia a la creación de las anteriores resulta bastante fuerte. Dentro de estas formas tradicionales se pueden destacar las siguientes:

1.1.1.- La solidaridad vecinal

Las formas más antiguas de hacer frente a los riesgos sociales en el ámbito agrario a parte de las ya conocidas del ahorro individual y familiar ha sido la de la corresponsabilidad vecinal o municipal. Se tratan de una serie de prácticas en el ámbito agrario de las que hay constancia ya en la Alta Edad Media con las llamadas comunas aldeanas pero que han tenido una perdurabilidad en el tiempo bastante prolongada. Son de resaltar las normas consuetudinarias de carácter municipal que establecían la solidaridad en los riesgos y la corresponsabilidad de todos los vecinos. Este tipo de costumbres es propio de los municipios ganaderos sobre todo de las comarcas del Alto Aragón y de Galicia. Por lo general atendían a las necesidades de los vecinos generadas por la enfermedad o desaparición de un animal. Esta pérdida era subvencionada mediante cuotas partes del precio del animal fallecido o bien cubriendo el pago del valor del animal una vez que se hubiera procedido a la venta en el mercado¹¹.

1.1.2.- Las cofradías de campesinos

De las instituciones tradicionales la de mayor relevancia histórica ha sido la Cofradía de campesinos de origen medieval¹². Aunque las comunas aldeanas ya habían realizado con anterioridad una labor de previsión y asistencia a favor de los campesinos ha sido la cofradía la institución que mayor perdurabilidad ha tenido en el tiempo y que, por tanto, puede considerarse como embrionaria de las mutualidades de

¹¹ COSTA, J.: Derecho Consuetudinario y Economía Popular de España, Tomo I, Guara, Zaragoza, 1981, p. 320 y ss.

¹² MALDONADO MOLINA, J.A.: *Génesis y evolución de la protección social por vejez en España*, MTAS, Madrid, 2002, pp. 27 y 28.

previsión social con carácter general y, también, como competidora de la misma en el ámbito agrario¹³.

Las Cofradías de campesinos se destacaron fundamentalmente por el enterramiento de los miembros fallecidos pero con el paso del tiempo se añadieron auxilios monetarios a viudas y huérfanos y la asistencia médica y farmacéutica mediante la creación de hospitales. Además, podían realizar labores de índole productiva como explotación de la tierra y recolección, establecían socorros para los cofrades menesterosos, constituían obras públicas de interés común, adquirían tierras de común aprovechamiento, satisfacían necesidades de orden civil y, además, en algunos casos se establecían como asociaciones de crédito. Otra característica de la cofradía fue la realización de actividades religiosas bajo alguna advocación de la Virgen o santo local.

Las Cofradías de campesinos más antiguas tienen su origen en Portugal durante la Baja Edad Media y posteriormente se desarrollaron por el resto de la península Ibérica¹⁴. Especial relevancia han tenido las cofradías de campesinos en las regiones de Aragón, Navarra y Levante en las que además de realizar labores de previsión y asistencia llegaron a tener funciones de explotación colectiva de la tierra¹⁵. Debido a que estas cofradías realizaban sus funciones de previsión conjuntamente con otras de producción o de recolección se pueden clasificar entre Cofradías de tierra y Cofradías cosecheras, bien de cereales, de aceite o de vino. También se encontraban las Cofradías ganaderas propias de las zonas de montaña. En el caso de Castilla estas cofradías habían alcanzado un desarrollo espectacular a finales del siglo XVIII. Es significativo el caso de Galicia donde sus Hermandades establecieron un

¹³ RODRÍGUEZ MOLERO, A.: "¿Crisis de las mutualidades de previsión social?", Actualidad Laboral, núm. 10, semana 5-11 marzo 1990, p.120; ANGULO RODRÍGUEZ, L.: "Nueva perspectiva de las mutualidades de previsión social", *Noticias de la Unión Europea, CISS*, núms. 139-140, agosto-septiembre 1996, p.25; AVALOS MUÑOZ, L. M., p. 40; AVALOS MUÑOZ, L.M.: "Antecedentes históricos del mutualismo", *CIRIEC-España*, núm. 12, diciembre 1991, pp. 39-58 y FARRERES BOCHACA, A. p. 17.: " El mutualismo de seguros en España", *Aisam*, núm. 40, 1992, pp. 17-41.

¹⁴ GARRIGUES, J.: *Contrato de Seguro Terrestre*, 2ª ed., Madrid, 1982, p. 11.

¹⁵ RUMEU DE ARMAS, A.: *Historia de la previsión social en España. Cofradías-Gremios-Hermandades-Montepíos*, Barcelona, Ediciones "El Albir", 1981 (reimpresión de la obra de 1944), p. 373-378.

sistema de seguro agrario local sobre la vida del ganado vacuno¹⁶. Sin embargo, no todas las cofradías se constituían por trabajadores por cuenta propia o en régimen de trabajo comunitario, también había cofradías de trabajadores por cuenta ajena. Este es el caso de las Cofradías de gañanes o mozos de labor en el Alto Aragón.

Estas cofradías campesinas subsistieron en el ámbito agrario a pesar de que durante el siglo XVI surgieron las hermandades de socorro, más propias de ámbitos artesanales. El carácter religioso de las cofradías permitió que aunque de una manera camuflada pudieran seguir realizando algunas funciones asistenciales en el ámbito agrario por encima de las obligaciones de conversión en montepíos durante el siglo XVIII y las políticas desamortizadoras del liberalismo de principios del siglo XIX.

1.1.3.- Las mutualidades agrarias de carácter costumbrista

El residuo asistencial de las cofradías sirvió de plataforma para el desarrollo de un tipo de mutualismo de previsión social específicamente agrario que experimentó su época de mayor auge a principios del siglo XX y que no tiene nada que ver con el mutualismo de previsión social de origen industrial. En realidad, se hace muy difícil deslindar las funciones de las cofradías y hermandades con respecto a estas mutualidades agrarias y es por ello por lo que también es muy difícil conocer su origen. Entre las cofradías o hermandades agrarias y las mutualidades agrarias había una solución de continuidad, no había una delimitación terminológica y, jurídicamente, tampoco hubo un régimen normativo específico para las mutuas que las diferenciase de las cofradías y hermandades hasta bien entrado el siglo XX¹⁷.

¹⁶Dentro de las Cofradías prestamistas destacan las de Labuerda y San Juan. Dentro de las cofradías ganaderas de montaña destacan en la zona del Alto Aragón las de Gistain, Burgasé y Revilla. También hay que tener en cuenta las Hermandades de seguro mutuo sobre el ganado en Vizcaya, Galicia y el Alto Aragón. En estas Hermandades cuando un animal sufría algún daño el propietario comunicaba al mayordomo de la Hermandad el siniestro y se procedía al reparto de la carne entre los asociados pagando cada uno de ellos la cuota proporcional a la cantidad asegurada al dueño de la res. Vid. COSTA, J.: *Colectivismo agrario en España*, Segunda edición. Madrid, s. núm., 1915, pp. 320 y ss.

¹⁷ BORJABAD GONZALO, P.: "Las sociedades mutuas de seguros: una panorámica de su distinto régimen jurídico desde su origen hasta la actualidad con especial incidencia en la normativa vigente". *Monografías Cooperativas*, núm. 10, octubre de 1991, p. 110.

Además de sociedades o compañías extranjeras que extendieron su actuación por toda la Península la gran mayoría fueron mutualidades locales de carácter agrario. Dentro de las primeras se encuentran mutualidades que cubrían solamente riesgos en las cosas, en particular, los incendios sobre las cosechas¹⁸. Las segundas se trataban de un mutualismo promovido por asociaciones agrarias que junto con actividades de cooperativismo agrario desarrollaban actividades de previsión social de seguro de ganado y de propiedades rurales. Frente al mutualismo obrero se destacaban porque al frente de ellas se encontraban grandes propietarios rurales que solían ser socios honorarios¹⁹.

El apego de los trabajadores agrarios a estas formas de solidaridad ha servido históricamente de freno al desarrollo de las mutualidades de previsión social.

1.2.- LAS MUTUALIDADES DE PREVISIÓN SOCIAL AGRARIA

En muchos casos las mutualidades, en su germen como cajas de socorro, eran entidades que habían surgido promovidas por asociaciones obreras que como tales se habían desarrollado en las zonas industriales²⁰. Las mutualidades habían llegado a servir de camuflaje para el mantenimiento de las emergentes organizaciones obreras, es por esto por lo que sus funciones aparecen entremezcladas en un principio con las

¹⁸ Así, en 1846 se constituyó en Madrid una Sociedad Mutua de seguros de cosechas y ganados, que limitaba la responsabilidad de los Socios. BENÍTEZ DE LUGO, L.: *Tratado de Seguros*, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1955.

¹⁹ CARASA SOTO, P.: "El mutualismo de los sindicatos agrícolas y de las cajas rurales durante el primer tercio del siglo XX". En: *Solidaridad desde abajo: trabajadores y socorros mutuos en la España contemporánea*. Madrid, UGT-Centro de Estudios Históricos y Confederación Nacional de Entidades de Previsión Social, 1994, pp. 457-458.

²⁰ MOLINA GARCÍA, M.: "Las mutualidades de Previsión Social en la nueva Ley 30/1995, de 8 de noviembre, sobre Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados. Aspectos procesales", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 77, 1996, p. 492. Así se expresa la autora acerca del fenómeno de las mutualidades: "tiene la virtualidad de ser una de las primeras manifestaciones de la incipiente organización obrera en los albores de la sociedad capitalista industrial. Durante el período comprendido entre 1839 y 1868, el asociacionismo de clase obrera discurre en España por tres direcciones distintas y, hasta cierto punto, complementarias: el cooperativismo, el sindicalismo y el mutualismo".

de los sindicatos²¹. La falta de implantación de estas asociaciones, con carácter especial los sindicatos, en el ámbito agrario, supuso un escaso desarrollo de las mutualidades en el ámbito rural. Estas asociaciones englobaban una gran cantidad de funciones con el fin de conseguir la completa emancipación económica y social de los trabajadores industriales favoreciendo el desarrollo efectivo de la democracia pero en un ámbito reducido²². En realidad formaban parte de un entorno que resultaba totalmente ajeno al ámbito agrario²³.

Este alejamiento del ámbito agrario a las formas de organización de la previsión social en el ámbito industrial ya fue puesto de manifiesto por Owen. Según el padre del socialismo utópico la excesiva división del trabajo que había provocado la revolución industrial fomentó el antagonismo entre la ciudad y el campo²⁴. De esta forma, las formas de previsión frente a los riesgos de uno y otro ámbito aunque bajo el mismo prisma de la solidaridad se desarrollaron con fórmulas distintas.

El distanciamiento de las mutualidades de previsión social del ámbito agrario se observa muy claramente en el origen de esta institución en el ámbito español. Las sociedades de socorros mutuos que se pueden considerar como ejemplos de las actuales mutualidades de previsión social se desarrollaron en la segunda mitad del siglo XIX y XX con un carácter netamente industrial. En realidad se desarrollaron sobre

²¹ CASTILLO, S.: "Las sociedades de socorros mutuos en la España contemporánea". En: *Solidaridad desde abajo: trabajadores y socorros mutuos en la España contemporánea*. Madrid, UGT-Centro de Estudios Históricos y Confederación Nacional de Entidades de Previsión Social, 1994, pp. 1-29.

²² RALLE, M.: "La función de la protección mutualista en la construcción de una identidad obrera (1870- 1910)". En: *Solidaridad desde abajo: trabajadores y socorros mutuos en la España contemporánea*. Madrid, UGT-Centro de Estudios Históricos y Confederación Nacional de Entidades de Previsión Social, 1994, pp. 432-436 y BREY, G.: "Mutualismo popular y mutualismo obrero en Galicia (1841-1916)" En: *Solidaridad desde abajo: trabajadores y socorros mutuos en la España contemporánea*. Madrid, UGT-Centro de Estudios Históricos y Confederación Nacional de Entidades de Previsión Social, 1994, p. 248.

²³ PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: *Derecho Sindical Español*, Madrid, Tecnos, 1994, p. 57. y ALARCÓN CARACUEL, M.R.: *El Derecho de Asociación Obrera en España (1839-1900)*, Ediciones de la Revista de Trabajo, Madrid, 1975, p. 79.

²⁴ Para Owen la solución de esta ambivalencia pasaba por la participación de los trabajadores en el gobierno de las comunidades de tal forma que éstas pudieran federarse en sistemas de gobierno más complejo que, mediante la integración de los productores de la industria y la agricultura eliminara las diferencias apuntadas. Vid.: MORTON, A.L.: *Vida e ideas de Robert Owen*. Madrid, Ciencia Nueva, 1968.

las antiguas estructuras gremiales de los sectores artesanales, alejadas, por tanto, de las formas tradicionales de los sectores agrarios. Ejemplo destacado, es el de la más antigua de estas sociedades conocida en España, la Asociación Mutua de Tejedores de Barcelona del año 1840²⁵, que sería la antesala de unas entidades que conjugarían la idea previsional propia de la mutualidad con la filosofía de resistencia obrera que en esos momentos comenzaba a afianzarse en las clases asalariadas²⁶.

1.3.- LA EVOLUCIÓN LEGISLATIVA EN LA PROTECCIÓN MUTUAL AGRARIA

Las mutualidades de previsión social han sido excluidas tradicionalmente del ámbito de aplicación de la legislación sobre seguros sociales²⁷. Esta falta de reconocimiento legal provocó que durante largos años las mutualidades de previsión social funcionasen como una realidad jurídica inespecífica aplicándoseles la regulación general sobre asociaciones²⁸. Esta falta de reconocimiento de la misma mutualidad de previsión social como institución jurídica específica provocó que en el ámbito agrario se vieran todavía con más distanciamiento estas formas de previsión. La falta de una regulación concreta sobre la protección que estos mecanismos podían dispensar para hacer frente a los riesgos agrarios suponía el alejamiento de un sector de la población que no los consideraba como propios y sobre los que tenía bastantes recelos.

Con la Ley de 6 de diciembre de 1941 y el Reglamento de 26 de mayo de 1943 se abrieron las expectativas de que se desarrollasen este tipo de instituciones de

²⁵ GARRIDO y COMAS, J.J.: *El mutualismo privado en la Europa del siglo XIX*. Madrid, Mapfre, 1994, p. 32 y CASTILLO, S.: "Las sociedades de socorros mutuos en la España contemporánea". En: *Solidaridad desde abajo: trabajadores y socorros mutuos en la España contemporánea*. Madrid, UGT-Centro de Estudios Históricos y Confederación Nacional de Entidades de Previsión Social, 1994, p. 8.

²⁶ MALDONADO MOLINA, J.A., *Génesis y Evolución de la protección social por vejez en España*, cit., p. 36.

²⁷ La Ley de Seguros de 1908 las excluyó expresamente de su ámbito de aplicación.

²⁸ CUESTA BUSTILLO, J.: "Las Sociedades de Socorros Mutuos en el primer tercio del siglo XX: "Sociedad sin Estado", una relación fallida". En: *Solidaridad desde abajo: trabajadores y socorros mutuos en la España contemporánea*. Madrid, UGT-Centro de Estudios Históricos y Confederación Nacional de Entidades de Previsión Social, 1994, pp. 414-417.

previsión²⁹. Al dejarse a un lado su configuración como entidades aseguradoras se acentuaba su carácter social, de hecho el organismo encargado de su tutela y control era la Dirección General de Previsión del Ministerio de Trabajo. Sin embargo, para el ámbito agrario las perspectivas siguieron siendo casi irrelevantes. El desarrollo del sistema de seguros sociales y posteriormente el de Seguridad Social había dado lugar a que su escueto ámbito de cobertura ya fuera suficiente para copar las expectativas de un sector con una renta tan exigua. Con esta renta se hacía impensable el poder contribuir a un sistema voluntario de previsión social de carácter adicional.

Las mutualidades de previsión social solamente se daban en el caso de la previsión de los colegios profesionales o en determinados sectores cuyas mutualidades debían haberse integrado en el sistema público³⁰. A pesar de que hasta la llegada de la Constitución Española las mutualidades y montepíos eran el único sistema de protección social complementaria existente en nuestro país, la cobertura otorgada por el sistema público en relación con la escasa capacidad financiera de los trabajadores agrarios freno las posibilidades de expansión de esta medida de previsión en el ámbito agrario³¹.

A partir de la Ley de 31 de julio de 1985 se produce una clara reformulación en el sistema que con la finalidad de sanearlo económicamente establece un sistema de reforma y rebaja de las pensiones públicas de Seguridad social. Como consecuencia de ello se dejó un espacio abierto a ser ocupado por el mutualismo de previsión social, incluido el agrario, regulado ahora por la Ley de 2 de agosto de 1984³². Sin embargo, el carácter asegurador que adquirieron las mutualidades de previsión a partir de esa fecha encontró las mismas dificultades que suponían las capacidades financieras de los trabajadores agrarios.

²⁹ AVALOS MUÑOZ, L.M.: "Antecedentes históricos del mutualismo", *CIRIEC-España*, núm. 12, diciembre 1991, pp. 26-58.

³⁰ Vid. in extenso, MALDONADO MOLINA, F.J., *Las Mutualidades de Previsión Social como Entidades Aseguradoras*, pp. 39-99.

³¹ MANRIQUE LÓPEZ, V. F.: "La Seguridad Social complementaria en el nuevo diseño de una Seguridad Social en transformación". *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 39, 1989, p. 394.

³² MANRIQUE LÓPEZ, V. F.: "La Seguridad Social complementaria en el nuevo diseño de una Seguridad Social en transformación", *op. cit.*, p. 397.

2.- LA PREVISIÓN SOCIAL AGRARIA

2.1.- LA EXCLUSIÓN ORIGINARIA EN LA APLICACIÓN DE LOS SEGUROS SOCIALES

El origen de la Seguridad Social actual se desarrolla a partir del discurso bismarckiano que dio lugar a lo que podemos denominar como previsión social. Las consideraciones de Bismarck perseguían fundamentalmente contener al movimiento obrero y las posibles insurrecciones que pudieran alterar el orden liberal³³. En este sentido Bismarck, más que realizar una aportación a la llamada cuestión social, lo que vino a realizar fue superar dicha confrontación, amortiguando el duro desenlace que se preveía. Podemos hablar de Bismarck como un gran estratega y en este sentido es importante resaltar el hecho de que no centrara sus habilidades militares exclusivamente en el ejercicio de la fuerza, sino que también supiera aplicar dichos planteamientos utilizando remedios específicos para cada ámbito de la diplomacia. En consecuencia, se instauraron unos seguros sociales que venían a responder más que a un “sentimiento generoso” o a un “conocimiento de la necesidad” a una necesidad práctica de supervivencia del régimen liberal-burgués. No se trato de una medida social como pudiera parecer, se trató de una medida liberal³⁴. Al fin y al cabo, no podemos olvidar que «la Seguridad Social es obra de un paternalismo político

³³ Vid. FONTANA, J.: *Nacimiento del proletariado industrial y primeras etapas del movimiento obrero, en Cambio económico y actitudes políticas en la España del siglo XIX*, Ariel, Barcelona, 1973, p.64. Ante el considerable paro industrial provocado por las repetidas crisis de la industria algodonera catalana a comienzos del siglo XIX, causadas, a su vez, por la crisis del comercio colonial, y “para prevenir el riesgo de desorden social que representaban estos desocupados que vagaban por la ciudad se organizaban “ollas públicas” y otras formas de asistencia caritativa”. Y subraya el autor: “entiéndase que no eran razones de humanidad las que inspiraban estas medidas..., sino el temor a la agitación urbana, como demuestra la total indiferencia con que estas mismas autoridades veían las tremendas hambres rurales”

³⁴ Vid. BORRAJO DACRUZ, E.: *Introducción al Derecho del Trabajo*, Tecnos, Madrid, 1999, p.95. El trabajador profesional en la sociedad industrial del siglo XIX europeo y español vivía en ella, pero no participaba de ella. Era, en realidad, un extraño, y, como tal, valía más como objeto que como sujeto, tanto en la política y en la economía como en el mismo Derecho. De ahí que al tomar conciencia de tal situación se abriese en la sociedad la cuestión social por antonomasia: la cuestión obrera.

capitalista personificado y prototipificado por la figura del canciller Bismarck»³⁵. En suma, «la Seguridad Social nació por y para la clase trabajadora» (VIDA SORIA)³⁶, el Canciller Bismarck «anuncia la instauración de los primeros “seguros sociales”, con la voluntad literalmente expresada de “cortar la hierba debajo de los pies a los señores socialdemócratas”»³⁷,

Sobre la cuestión previamente analizada, no baste más que decir, que en relación con el origen del Derecho de la Seguridad Social y del Derecho del Trabajo, como un grupo de la doctrina sostiene, no dejarían de ser más que medidas que tratarían de paliar el conflicto surgido como consecuencia de las situaciones de necesidad que surgieron con el desarrollo industrial. Se trataban de medidas que perseguían, en su momento mantener el statu quo³⁸. Ello no significa desmerecer al Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, ya que cumplieron una función imprescindible para el mantenimiento del nuevo régimen instaurado como consecuencia de los acontecimientos que tuvieron lugar en las últimas décadas del siglo XVIII y las primeras del XIX. Y es que, aunque programáticamente los planteamientos sean radicalmente distintos, lo cierto es que estas medidas contribuyen decisivamente al sostenimiento de aquel orden instaurado³⁹.

Las implicaciones de todo esto con respecto a la protección social agraria son cruciales. La Previsión Social no dejó de ser otra de las tantas aportaciones

³⁵VIDA SORIA, J., “Los regímenes especiales”, *Papeles de Economía Española*, núm. 12/13, 1982, pág. 157.

³⁶VIDA SORIA, J., “La esencia y la existencia del Derecho del Trabajo”, *Revista de Derecho Laboral*, núm. 192, tomo XLI, octubre/diciembre, Montevideo, 1998, pág. 933.

³⁷VIDA SORIA, J., “¿Qué fue eso de la Seguridad Social”, *Discurso de apertura Curso Académico 2001-2002, Universidad de Granada, 2001, p. 16.*

³⁸ Vid.: DE LA VILLA GIL, L.E.: *La Formación Histórica del Derecho Español del Trabajo*, Comares, Granada, 2003. p. 66. Tanto en el campo como en la ciudad el panorama vino a ser idéntico; enormes masas desposeídas, en condiciones vitales infrahumanas, en poder de privilegiados egoístas y torpes, ante la incompetencia o la incapacidad de los gobiernos, iban a ser adecuado fermento de la historia social contemporánea española, tal plagada de hechos de sangre y marco ideal para el arraigo del anarquismo.

³⁹ A pesar de la marcada diferenciación entre Estado de Derecho y Estado Social que si tiene una justificación irrefutable en cuanto a la actuación del Estado, es decir, en cuanto a su intervencionismo o no, estas no dejan de ser más que simples manifestaciones de un mismo principio: el mantenimiento del orden en la sociedad liberal.

compositivas para tratar de encauzar el conflicto industrial básico. De esta manera, las medidas originarias de prevención iban destinadas a los trabajadores del sector industrial, para los que el marco normativo de realización de su actividad era el contrato de trabajo por cuenta ajena, aunque en origen tendríamos que hablar del contrato de arrendamiento de servicios⁴⁰. Por tanto, no se preveía, en un primer momento, trasladar dichas medidas al sector agrícola⁴¹.

En el campo el conflicto era de otra índole⁴². Para empezar no había un movimiento obrero similar o comparable al que se había desarrollado en el ámbito industrial y aunque el tema de la cuestión social presentaba sus conexiones en dicho sector, especialmente en España, su trascendencia era mucho menor que el caso del trabajador asalariado dependiente de la industria. En el mundo agrario el conflicto radicaba en otros aspectos, aunque, como todos, llevado parámetros de abstracción puede ser muy similar⁴³.

⁴⁰ DUPEYROUX, J.J.: *Droit de la Sécurité Sociale*, 8ª ed., París, 1980, p. 37. Las primeras medidas de protección social fueron consecuencia del proceso de industrialización, proletarización y, por lo tanto, de la formación de una indigente clase obrera industrial urbana, a una parte de la cual interesaba además formular sus reivindicaciones precisamente en el marco de la relación de trabajo que le definía como clase asalariada (arrendamiento de servicios, en un primer momento, contrato de trabajo, posteriormente)

⁴¹ Vid.: BORRAJO DACRUZ, E.: *Introducción al Derecho del Trabajo*, op. cit., p.94. En España, el peso de la población asalariada agrícola fue muy importante, casi decisiva, a todo lo largo del siglo XIX, y cuando se formó el grupo obrero propiamente dicho (el de los trabajadores manuales de la industria), el factor rural o campesino siguió ejerciendo una extraordinaria función, que hay que tener muy en cuenta para comprender las singulares características de las organizaciones obreristas, en especial su mentalidad. De ahí que puede decir Vicens Vives que el movimiento obrerista español, aún a la altura de 1817-1923, estaba formado por “gente dispuesta a arrebatar el Poder de manos de la burguesía y de sus fuerzas coactivas, a aniquilar el Estado en un gran empujón revolucionario y a iniciar una vida de propiedad colectivizada en el seno de municipios libres, de economía agraria y patriarcal. Utopía desmadejada, sin parangón posible en el mundo, pura reacción del campesino analfabeto transformado en obrero mecanizado de una empresa urbana”. En la base de este agudo problema nacional estuvieron, junto al factor ya recogido en la lenta y precaria industrialización, otros dos hechos que condiciona la evolución económica y social de la España del pasado siglo, a saber: la explosión demográfica y la mala redistribución de la tierra.

⁴² Vid. GUTELMAN, M.: *Estructuras y Reformas Agrarias. Los problemas agrarios y los métodos para su estudio*, Editorial Fontamara, Barcelona, 1981 p. 25. La protección social agraria forma parte de una estructura social específica, distinta y diferenciada de otros sistemas de relaciones sociales, económicas, jurídicas...

⁴³ Durante siglos los riesgos en el sector agrario se habían solventado mediante el ahorro individual y la beneficencia. Estructuras heredadas del feudalismo hacían que en este sector un grupo más o menos extenso de la población rural, en función de las zonas geográficas, gozara de pequeñas explotaciones bien con carácter de propiedad, o a través del arrendamiento, aparcería u otras formas de tenencia de la tierra. Con esta situación, la responsabilidad en los

En definitiva, de no haber existido una simultaneidad entre el desarrollo industrial y el agrícola, es decir, sin la expansión iniciada por la revolución industrial no se podría haber desarrollado la previsión social como tal en el sector agrario. De hecho, en el ámbito rural nunca se habían articulado por parte del Estado medidas similares a las que se estaban planteando con respecto a la clase obrera industrial, y la razón básica de ello es el hecho de la pervivencia de formas de tenencia de la tierra de carácter próximo a la servidumbre, que en algunos países del este europeo todavía pervivían en toda su crudeza, y la persistencia del minifundio, las cuales desvirtuaban cualquier consideración relativa a la ajeneidad⁴⁴.

riesgos como consecuencia de la realización de su actividad correspondía exclusivamente al trabajador, en este caso, por cuenta propia. No podía plantearse, la solución de las situaciones de riesgo en el sector rural sobre la base de un conflicto entre clases. Sin embargo, en determinadas zonas, donde la acumulación de la tierra era evidente si podíamos encontrar una situación similar a la de los trabajadores industriales. Ello, es particularmente evidente en el caso de España donde el contraste entre minifundio y latifundio es muy profundo entre distintas regiones. Históricamente, el tema de las situaciones de necesidad se había solventado con un carácter eminentemente individual, o mejor dicho, familiar. La solidaridad familiar había sido la base para solventar los riesgos profesionales en el ámbito agrícola. Junto a ella habían subsistido determinadas formas de beneficencia, que en el caso español eran decididamente de carácter confesional, principalmente determinadas ordenes religiosas de carácter caritativo. También, existían determinadas instituciones que funcionaban de manera similar a las mutuas como las cofradías y los gremios que con la implantación de los principios liberales vieron radicalmente reducido su campo de acción, quedando como un mero testimonio simbólico. Lo que sí se fue instaurando con advenimiento del sistema liberal fue el seguro privado. Estas formas que habían sido aplicadas al ámbito industrial resultaban del todo insuficientes dada la magnitud de los riesgos derivados del mismo, y de ahí la necesidad de articular otras medidas si se quería que no se vieran erosionadas las estructuras del sistema entre las que se encuentran las de previsión social. Sin embargo, en el ámbito agrícola todavía permitían un cierto mantenimiento del orden, máxime si tenemos en cuenta que en el mundo rural el tema de los riesgos se suele, o más bien, se solía presentar con un carácter cíclico, en función de las cosechas. Mientras los graneros estuviesen lo suficientemente llenos, la solidaridad familiar o vecinal no dejaba de ser uno de los instrumentos más útiles de vertebración social en las zonas rurales. Con la llegada de estos períodos críticos, la cuestión tampoco se planteó estrictamente en términos de clase, sino sobre la base de aquél que más tierra tenía o de las actuaciones por parte del Estado que era el que los representaba, frente a los grupos menos privilegiados, entre ellos el agrícola. El Estado era entendido aquí como Estado-nación, es decir, la nación la componían los que gozaban de un determinado nivel de propiedades, frente a los estamentos menos privilegiados. La vuelta al equilibrio se lograba en un primer momento mediante la vía impositiva o bien mediante la adopción de determinadas concesiones a ciertos sectores de la población campesina, rebaja de impuestos, repartimientos de pagos que no se encontraban en producción y cuando la situación era extrema mediante la paliación directa de las necesidades. Siempre se trataban de medidas accesorias, en ningún caso estructurales. El tema se planteó con mayor crudeza en las zonas latifundistas donde la situación de braceros y asalariados del campo resultaba en mayor grado incontenible, pero de todas maneras, al final terminaba triunfando la vía de la fuerza, que acababa restableciendo el orden inicialmente perdido.

⁴⁴ Vid.: BAYÓN CHACÓN, G.: "Pasado, presente y futuro de la Seguridad Social", en *Diez lecciones sobre la nueva legislación española de Seguridad Social*, Facultad de Derecho,

2.2.- LA ASIMILACIÓN DE ESQUEMAS ESTRUCTURALES PROPIOS DEL ÁMBITO INDUSTRIAL

La instauración de la previsión social en el sector agrario se produjo como consecuencia del desarrollo en la organización productiva y mecánica de las explotaciones agrícolas. Sólo como consecuencia del desarrollo latifundístico decimonónico es posible la generalización de un contrato de realización de actividad por cuenta ajena y dependiente en el ámbito agrario⁴⁵. Como resultado de ello, se puede hacer una equiparación entre los riesgos sufridos por este conjunto de trabajadores y los trabajadores por cuenta ajena del sector industrial.

La traslación del conflicto o más bien la equiparación del conflicto en términos de lucha entre clases se estaba instalando en las regiones donde esta situación era más acuciante. Un ejemplo característico de ello es el caso andaluz donde el movimiento obrero se instaló con bastante intensidad, sobre todo en las primeras décadas del siglo XX, a pesar del escaso desarrollo industrial de la región. La derivación de todo esto fue la articulación de una normativa sobre Previsión Social en el ámbito agrícola que pudiera contener situaciones de carácter reivindicativo que como en el caso ruso habían tenido como origen en mayor medida una situación de explotación en el ámbito agrícola que industrial. Lo curioso de esta normativa es que el legislador no la desarrolló con los mismos resultados que se daban con respecto al trabajador industrial, que luego serían aplicados sin paliativos a los trabajadores provenientes del sector servicios⁴⁶. En consecuencia, se puede deducir que la

Madrid, 1964, pp. 94 y 95 Ligada, pues, la aparición de los seguros sociales al mundo del trabajo por cuenta ajena, en auge la idea de la protección social era simplemente una consecuencia más del contrato de trabajo, al igual que su coste (sobre este punto, , quien nos dice: "El seguro social inicial no es un servicio del Estado ni lo carga a uno de sus presupuestos, fundamentalmente su coste va a cargo de los patronos, apareciendo, pues, como una consecuencia más del contrato de trabajo".

⁴⁵ Vid.: DURAND, P.: *La política contemporánea de Seguridad Social*, op. cit., p. 314. Hay que tener en cuenta que la limitación que acusaba este sistema provenía del hecho de que ni siquiera se aplicaba a todos los trabajadores asalariados. El ámbito subjetivo de aplicación de los seguros sociales eran muy restringido en Alemania: la legislación relativa al seguro de invalidez, por ejemplo, no comprendía todas las ramas de la actividad, sino sólo la industria".

⁴⁶ Vid. BAIGORRI AOIZ, A.: "Subsidio Agrario en el marco regional de Extremadura" en CANSINO MUÑOZ-REPISO, (Coord.): *El Campo Andaluz y Extremeño: La protección Social*

normativa sobre previsión social agraria revistió un carácter de excepcionalidad con respecto a la normativa de previsión social del ámbito industrial.

2.3.- LA EXCEPCIONALIDAD DE LA PREVISIÓN SOCIAL AGRARIA

Las razones de la excepcionalidad de las normas sobre previsión social agraria son múltiples. En primer lugar hay que advertir que la normativa sobre previsión social en la agricultura fue el resultado de un proceso de composición del conflicto de intereses planteado en el sector utilizando técnicas similares a las utilizadas en el ámbito industrial, pero sin que ello supusiera que no se pudieran haber articulado las medidas que tradicionalmente se habían venido estableciendo y que no habían sido infructuosas dado que la situación del campo, con sus miserias y mezquindades, había subsistido con las fórmulas de la solidaridad individual y vecinal y la vía de la imposición durante siglos⁴⁷.

Agraria. op. cit., p. 94. El mantenimiento de este compromiso histórico nacional ha sido una de las causas de la ralentización en la composición del conflicto social de los eventuales agrarios. Así, mientras se establecían propuestas de reforma en el régimen de explotación se intentaban articular medidas que intentaran frenar dichos intentos. El problema consistió en que las medidas utilizadas se han caracterizado por ser muy escuetas a la hora de solventar las causas determinantes del conflicto: medidas asistenciales, de fomento del empleo agrario, de una incipiente previsión social... en ningún caso parangonables a las técnicas específicas de seguridad social aplicables a los sectores del sector secundario y terciario de la actividad económica. El compromiso histórico nacional no se ha desarrollado, por tanto, en toda su plenitud y esta situación de ambigüedad se ha mantenido a costa de la desprotección de este sector de la población que nunca ha alcanzado un nivel de desarrollo económico suficiente con lo que se han venido manteniendo los niveles de latencia del conflicto en un grado de casi continua controversia.

⁴⁷ Posibles revueltas en las que el factor campesino jugó un papel preponderante, no en su origen pero sí en su desarrollo, como la bolchevique podrían haberse solucionado con la adopción de simples medidas de carácter administrativo de reestructuración del sector, superando el antiguo esquema servil que todavía subsistía en Rusia y en el que el acceso a la tenencia de la tierra sólo era posible a través de formas similares al mero uso, con menos derechos incluso que los que tienen los usufructuarios de las legislaciones occidentales, también se podría haber utilizado medidas de paliación de necesidades perentorias, que son tan antiguas como el mismo hombre, no basta recordar más que la misma Pax Augustea se fundamentó en un buen grado en medidas de carácter magnánimo. Todas estas medidas, unidas a otras de carácter coactivo aplicadas en ambos extremos de la radicalidad social rusa podrían haber logrado una sublevación de tal magnitud, aunque ello nunca lo sabremos, en parte, porque para componer un conflicto tan complicado se llevaría años ya que la atemperación de intereses tan enfrentados sólo podría haberse llevado a cabo a base de paciencia y de cesión de intereses por todas las capas sociales. En cierto sentido, y según mi visión de las cosas, la fuerza vital que llevó al éxito de la revolución bolchevique fue el hecho de tratarse de una revuelta campesina proletarizada. Aunque ideológicamente los presupuestos de fundamentación pudieran estar basados en el conflicto de intereses de clases

Con ejemplos como el de la Revolución Rusa, vemos como se había producido una traslación del conflicto industrial aunque sólo fuera en términos de planteamiento de conflicto. En el resto de Europa, la presión era menor dado el fuerte empuje del sector industrial en determinados países y en otros ya que la utilización de medidas extraordinarias de atemperación del conflicto rural se habían dado a lo largo de varios siglos. Esto había provocado una mayor difuminación en los contrastes existentes entre los sectores del mundo rural salvo en determinadas regiones donde se empezaba a vislumbrar el despuntar de una agricultura industrial cuyos productos iban destinados de manera decisiva a la comercialización. Aquí, las medidas de carácter excepcional estaban resultando útiles, en el sentido de contención social, el tema de la situación de vida de las personas que trabajaban en el campo era algo a no tener en cuenta.

El problema que surgió en estos países del occidente europeo era también el de la posible traslación del conflicto industrial, en términos ideológicos, al sector de la agricultura, ya que el conflicto agrario había permanecido casi inalterable desde el neolítico, aunque con modulaciones que no son nada despreciables. Las medidas tradicionales de resolución habían sido eficaces durante muchos años, sin embargo, la comparación con el sector industrial podría hacer resquebrajar los resortes de la conformación social en el mundo rural, en consecuencia era necesario utilizar unas técnicas de excepción similares a las previamente utilizadas sin que ello pudiera suponer un agravio comparativo.

El tema de la composición del conflicto rural, que no era nuevo, pero que sí presentaba matizaciones de indudable importancia, resultaba particularmente grave si tenemos en cuenta que ya a principios del siglo XX empezaban a manifestarse claramente notables avances tecnológicos y mecánicos, que aunque no en toda su extensión, estaban permitiendo un acercamiento entre el mundo industrial y el agrario. Sin embargo, ciertos problemas endémicos de la agricultura, que estaban, perviven y

surgido como consecuencia de la revolución industrial en el plano de la subversión jugó un papel preponderante la revuelta del campesinado, eso sí, motivada por fuertes convicciones ideológicas, de hecho, aquí, el conflicto de base se trató más bien de un conflicto entre estamentos que entre clases.

nadie sabe si subsistirán eran los que más predominio tenían, de hecho hoy en día todavía no se puede hablar de una agricultura industrializada, gozando todavía en gran medida de una organización de carácter familiar. Por tanto, se hacía necesario aunar esas dos necesidades de articulación de medidas para el mantenimiento del orden, lo cual adquiere una gran relevancia dentro del status liberal, y que pudieran, aunque sólo fuera con carácter formal, paliar los deseos del proletariado rural emergente y de paso del pequeño minifundista que se podía ver agravado con relación al resto de los sectores sociales aunque esto se produjo con posterioridad⁴⁸.

En definitiva, lo que se hizo fue acoger medidas previas que tenían un carácter excepcional y dotarlas de una estructura jurídica similar a la que se estaba dotando a los trabajadores del sector industrial. Por tanto, el carácter de excepción permanecía inmanente en la norma a pesar de su pretensión de permanencia. Las normas de previsión social agraria no eran más que medidas concretas aplicadas a cuestiones singulares⁴⁹. En lo que respecta a la técnica en torno a la cual se estructura la prestación no encontramos nada novedoso en el ámbito agrario. Y ello no quiere decir que tampoco pudiera ser novedosa la intervención del Estado, de manera específica en este sector, para la solución de problemas concretos. Sencillamente se utilizaron técnicas que ya previamente se estaban llevando a cabo para componer el conflicto de intereses en el sector industrial dotándolas con una organización similar. De tal

⁴⁸Vid. DEL PESO Y CALVO, C.: "Previsión y Seguridad Social del trabajador agrícola", *RISS*, núm. 2, 1962, pp. 366-367. La protección otorgada en su infortunio a los trabajadores agrícolas por cuenta ajena (al sector agrícola) es posterior en el tiempo y menor en intensidad a la otorgada a los trabajadores industriales (al sector industrial) (Salvadas las reservas y matizaciones que el caso español exige, a las que se hace referencia en la exposición que sigue, como confirmación de esa aseveración.

⁴⁹ En este sentido no perdían el carácter de ayuda graciosa y discrecional al indigente que pudieran haber tenido en otro tiempo las llamadas Leyes de Pobres. Quizás este planteamiento pueda resultar muy extremo por varias razones aunque la principal de todas ellas es que en esta normativa no tiene el carácter de ayuda asistencial sino que en ellas se articula un verdadero seguro bajo la tutela del Estado en el que resulta decisiva la aportación del trabajador. Estos es incuestionable, pero si observamos detenidamente este tipo de medidas que previamente se venían utilizando nos daremos cuenta que también en estas normas históricas se establecían una serie de requisitos para la adquisición de estas ayudas como por ejemplo el requisito de prestación de trabajos forzosos a favor de la comunidad, que en este sentido debería ser entendido como una obligación previa para el acceso a la prestación, como si se tratara de otro de los requisitos previos que hoy en día existen para que se produzca el nacimiento del derecho a recibir una prestación concreta. Además, el hecho de que se acoga por parte del Estado no quiere decir que no existieran antes técnicas similares con elementos cotizadores aunque de carácter privado como pudieran ser los socorros mutuos.

manera, que lo que se hacía era otorgar a esas medidas de un revestimiento jurídico del que habían carecido hasta entonces.

Salvo con el carácter de una mayor intervención del Estado, que no tenía tampoco por qué entenderse como algo que supusiera una ruptura con lo anterior puesto que en este ámbito y como hemos visto la intervención era algo que se venía produciendo desde mucho tiempo atrás, lo que se hizo fue establecer medidas de contención social bajo el paraguas “previsionista”. Es decir, se vino a profundizar en algo que ya se venía haciendo desde la óptica del conflicto, que era buscar su composición⁵⁰. Esto es de resaltar en el ámbito agrario, en la medida en que en el sector industrial si que hubo un carácter innovador en la composición puesto que el conflicto industrial era algo novedoso cosa que como hemos visto anteriormente no se produce con respecto al sector rural.

2.4.- FASES DE LA PREVISIÓN SOCIAL AGRARIA

El estancamiento en el desarrollo de la protección social durante el siglo XX fue producto de la existencia de fases acumulativas que constituyeron la misma esencia de la previsión social y que con posterioridad han terminado afectando a la propia Seguridad Social. Las fases acumulativas en el desarrollo del Derecho de la protección social son las que presentan un mayor interés ya que es en estos momentos cuando la dialéctica social es más latente, permitiendo que la normativa que se ha ido elaborando en las fases expansivas se consolide.

Junto a este fenómeno acumulativo hay que tener en cuenta que también en la evolución de la protección social del siglo XX han existido procesos de expansión que tarde o temprano han terminado por imponerse. Además, las fases acumulativas no

⁵⁰ Así, ante las situaciones de inestabilidad que desde el siglo XIX y durante todo el siglo XX han puesto en riesgo la supervivencia de estas estructuras agropecuarias se hacía necesaria la adopción de una serie de mecanismos que permitieran eliminar la desproporción de medios de subsistencia entre unos y otros sectores de la población rural. véase MOLINA NAVARRETE, C., CUEVAS GALLEGOS, J., DE LA CASA QUESADA, S., MOLINA HERMOSILLA, O. La “contrarreforma” del sistema de protección por desempleo: continuidades y discontinuidades tras la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, RTSS (CEF), núm. 238, 2003, p. 56.

suponen regresión, antes bien viene a consolidar esas fases expansivas. Resulta encomiable el afán expansivo en fases en las que predomina lo acumulativo. Lo decisivo es no dejar a un lado la idea de expansión cuando se sostiene una posición acumulativa, ni tampoco abandonar las soluciones acumulativas cuando la expansión no es sostenible⁵¹.

En el caso de la evolución que se ha sucedido en la previsión social agraria estas fases acumulativas y extensivas son el reflejo de la vis expansiva en su conjunto que manifiesta la capacidad protectora del sistema.

Como punto de inflexión de estas fases encontramos los primeros años del siglo XX donde la función legitimadora se hace patente con la normativa relativa accidentes de trabajo. Parecía que con un principio de responsabilidad indemnizatoria quedaba saldado el problema compositivo, pero ello no resultó ser de esta forma ya que se tuvo que recurrir en momentos posteriores a la normativa sobre protección social para poder solucionar el conflicto generado por la paulatina instauración del sistema industrial en nuestro país.

Otra etapa de expansión se produjo en 1919 y 1921⁵², con el denominado Régimen del retiro obrero. Ante las medidas afrontadas en el plano industrial, la disyuntiva trabajador industrial *versus* trabajador agrícola se estaba resintiendo, máxime en un eminente país agrícola como España, con unas subestructuras económicas fuertemente anquilosadas. De esta manera, para que no se produjera una traslación que era genuinamente industrial al sector agrario se utilizó una técnica de

⁵¹ Dejando a un lado el plano doctrinal, de hecho esto se manifiesta con toda su crudeza en el mundo del Derecho ontológico. No cabe duda que cualquier normativa que pudiésemos tildar de acumulativa, en sus planteamientos generales, no hace sino que incidir sobre los planteamientos dispositivos, es decir, legitimadores. Por otra parte, una estructura, dentro de nuestro actual Sistema de Seguridad Social, que sólo pretenda ser legitimadora, es a la vez altanera y engañosa ya que sólo sería posible la legitimación a través de manifestaciones concretas en la praxis jurídica. Por tanto, no caigamos en misticismos filantrópico-jurídicos y dejemos que la vía del utilitarismo jurídico acabe por imponerse. Sin duda, este planteamiento que acabo de enunciar no deja de tener un claro contenido irónico, puesto que no nos podemos acoger al utilitarismo como si de un fatum se tratase cuando la voluntas es una pieza clave en el iustum.

⁵² Vid. MUT REMOLÁ, ENRIQUE, *Manual de Seguridad Social Agraria*, Madrid, Ministerio de Trabajo, 1973, pág. 13.

justificación denominada fuerza expansiva. Con esta medida el sector agrario quedó reforzado pudiendo hablar en este caso de la primera consideración del legislador hacia trabajadores de este tipo, aunque sólo lo fuera por cuenta ajena. Por primera vez el trabajador campesino quedaba incluido dentro de las medidas de previsión social que constituyen la antesala de lo que será una compleja estructura de ingeniería social⁵³. No se sabe si sería por miedo, o más bien por audacia, pero lo cierto es que esta medida redundó muy positivamente en la legitimación del ordenamiento vigente, hasta el punto de que el ámbito de las reivindicaciones de los asalariados del campo se tuviera que solventar mediante instituciones que eran propias de una legislación aplicada básicamente a trabajadores industriales⁵⁴.

Pero no fue un proceso en absoluto pacífico. Como indica MALDONADO⁵⁵, el Anteproyecto de Ley excluía de la ley a los trabajadores agrícolas (Base Transitoria I, punto 1). La justificación oficial de esta inicial exclusión hay que buscarla en el elevado número de obreros agrícolas, lo que conllevaría un incremento de los gastos que el Estado no podía afrontar (Conde de Romanones), si bien también influyó -como apuntó el diputado Saborit- «la falta de combatividad del obrero agrícola en la medida que lo era el industrial». Finalmente, sin embargo, la Ley de Bases (Base I) y el Reglamento los incorporaría. Su inclusión fue polémica, muy debatida y de una trascendencia fundamental: de una población activa de 7.962.000 personas, la dedicada al sector primario representaba 4,5 millones: cuadruplicaba a la del sector industrial. La patronal agraria se resistía a su aplicación, y principalmente la oligarquía terrateniente, que aceptó el proyecto a condición de que no les afectara (lo que llevó al Gobierno a mantener la exclusión de los obreros del campo y los del servicio doméstico). No obstante, la presión obrera y la de los miembros del INP conseguirá

⁵³ Vid. GALA VALLEJO, CESAR, *Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, pág. 23.

⁵⁴ Vid.: ALMANSA PASTOR, J.M.: *Derecho de la Seguridad Social*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 564. Por lo general, los diferentes regímenes de previsión social que a lo largo del siglo fueron apareciendo no excluyeron de su normativa protectora a los trabajadores agrícolas, aunque tuvieron escasa aplicación a éstos. Alguna excepción confirma la generalidad, como el seguro de accidentes de trabajo específico para la agricultura, reglamento de 25 de agosto de 1931, pero excepción que desaparece por la reunificación normativa que supusieron las disposiciones sobre accidentes de trabajo de 22 de junio de 1956.

⁵⁵ MALDONADO MOLINA, J.A., *Génesis y evolución de la protección social por vejez en España*, cit., pp. 57 y 58.

hacerlos beneficiarios; singular mérito tuvo en este tema la campaña de Severino Aznar⁵⁶ de difusión oral y escrita.

No hay que olvidar que ya antes el legislador se había aproximado muy tímidamente y con grandes recelos al ámbito agrario, con el caso de la normativa sobre accidentes de trabajo de los mecánicos agrícolas, pero siempre dejando en evidencia una serie de barreras escépticas que pudieran convertir un conflicto reducido desde el punto de vista español en algo más amplio⁵⁷. En definitiva, esto se produjo bien por las convulsiones externas de finales de la segunda decena del siglo XX que afectaron de lleno a nuestro devenir sistémico, bien por los intereses exclusivamente endógenos se produjo una grieta conflictual que tuvo como consecuencia el que a partir de ese momento se planteará la normativa de previsión sobre las bases de un conflicto no meramente industrial sino más bien social. Por primera vez en el caso de España se podía hablar de previsión social en términos jurídicos ya que anteriormente sólo se podía haber considerado como previsión industrial. Empero, todo esto es matizable ya que lo que se podría estar planteando era una industrialización de la agricultura aunque sólo fuera en sede legislativa.

⁵⁶ Cfr. AZNAR EMBID, S., *La incorporación de los obreros del campo al régimen obligatorio de Retiro obrero*. Madrid, Public. INP, 1924; *El Retiro Obrero y la agricultura*. Madrid (Sucesora de M. Minuesa de los Ríos), Public. INP, 1925; *La previsión social de las clases campesinas*. Madrid, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1928, Public. del INP, núm. 193. Vid., sobre el particular, CUERVO RADIGALES, M.: «La clase agraria ante los Seguros sociales». Madrid, Public. INP, 1924; EL SOL: «El Retiro obligatorio de los campesinos». En *Anales del INP*, núm. 87, julio-agosto de 1930. JORDANA DE POZAS, L.: «Aplicación del Seguro de Vejez a los obreros del campo», *Anales del INP*, abril-junio, 1919, págs. 75-82. LÓPEZ NÚÑEZ, A.: *El seguro de vejez e invalidez en los campos*. Madrid (Sob. Suc. de M.M. de los Ríos). 1919. MALUQUER Y SALVADOR, J.: «El Seguro Agrario de Retiros en marcha», *Anales del INP*, núm. 40, abril-junio 1919, pp. 98-99.

⁵⁷ Vid.: CASAS BAAMONDE, M. E. *Autónomos agrarios y seguridad social*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, p. 55. Tres son las fechas cruciales en la evolución del régimen de seguridad social de los trabajadores agrarios por cuenta propia en nuestro país, 1943, 1959 y 1966, que coinciden cada una de ellas con especiales actuaciones del poder público en esta materia. En 1943 se crea el régimen especial de la seguridad social agropecuaria por Ley de 10 de febrero y Reglamento aprobado por Decreto de 26 de mayor del mismo año; en 1959, por decreto 613/1959, de 23 de abril, se crea la Mutualidad Nacional de Previsión Agraria; finalmente, en 1966, en aplicación del nuevo sistema instaurado por la Ley de Bases de la Seguridad social y en cumplimiento de lo establecido en el art. 10.43, de su Texto Articulado I, se promulga el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social por Ley de Cortes 38/1966, de 31 de mayo.

De una acumulación previa surgida en mil novecientos se hizo necesario en esta situación una regulación legitimadora extensiva que inicio una nueva etapa acumulativa, sin dejar de excluir por esta vez al trabajador del campo. Sin embargo, se planteó un problema de carácter asociativo, y aunque en el tema industrial la normativa gozaba todavía de grandes resortes, máxime cuando se estaba desviando el componente acumulativo a través de otras ramificaciones del Derecho, en el ámbito agrícola no terminó de funcionar dicha estrategia con la llegada de la implantación del Sistema Republicano. Así, a pesar que este sistema era reaccionario per naturam a planteamientos de este tipo ya que en su base se establecían presupuestos de justicia material, se vio obligado a realizar concesiones en el ámbito agrícola, como si se tratara de un renovado sistema bismarkiano de carácter singular. En el año 1931 se implantó el Seguro de Accidentes de Trabajo en la agricultura⁵⁸. A pesar de la escasa importancia de la normativa republicana en materia de Previsión Social Agraria, fue determinante el papel que jugó la normativa de este régimen en cuanto al cambio de concepción del trabajador agrícola y sobre todo el carácter igualitario con el que se pretendió solventar el problema del campo siguiendo unas pautas marcadas por principios de justicia social. Como normas más importantes a tener en cuenta destacan el Decreto de 1 de Julio de 1931 sobre Jornada Máxima, el Decreto 7 de Mayo de 1931 sobre Jurados Mixtos en la Agricultura, la Ley de Colocación Obrera de 27 de Noviembre de 1931, la Ley de Términos Municipales de 9 de Septiembre de 1931 y la Ley de Reforma Agraria de 15 de Septiembre de 1932⁵⁹.

⁵⁸Vid. BORRAJO DACRUZ, E.: "De la previsión social a la protección en España: Bases histórico-institucionales hasta la constitución" *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, núm. 3, 1989. p. 15. En el Ramo Agrícola se estableció el seguro de accidentes de trabajo en 1931 (DL de 12 de junio), en concordancia con el convenio de la OIT, núm. 12 (año 1921, ratificado en 1931); tenía carácter obligatorio y las indemnizaciones adoptaron la forma de capital, pero hay que tener en cuenta que se distinguía entre "pequeña agricultura" y "gran agricultura": la segunda se encuadraba a efectos del seguro en el propio del ramo de la industria, por lo que el nuevo régimen era privativo de las explotaciones con menos de siete obreros o que no hiciesen uso de ciertas máquinas que se estimaban peligrosas. El pago de las indemnizaciones económicas se podía asegurar con las consabidas mutualidades patronales y compañías particulares pero la asistencia sanitaria se atribuyó, también en régimen de monopolio, a las Mutualidades que los patronos debían constituir según determinados ámbitos territoriales, en principio el municipal. El INP extendía a este ramo su acción al administrar el Fondo de Garantía específico para el mismo.

⁵⁹Vid. ESCOBAR JÍMENEZ, JOSÉ, *Trabajadores Agrícolas y Seguridad Social Agraria*, Madrid, ibidem, 1996, pág 54.

Sin embargo, la fuerza legitimadora de estas medidas no era lo suficientemente fuerte como para soportar la situación que se venía generando desde tiempo atrás, de hecho no fueron pocas las voces críticas que consideraron muy parca la reforma, sobre todo en relación con el tema de la reestructuración de las zonas agrícolas. Junto con ello y sin dejar al margen otras cuestiones históricas, se instaura en 1938 una nueva forma de resolución por vía legitimadora cuya pretensión era el establecimiento de una situación acumulativa estable dentro del imbricado sistema de protección social. De esta manera, la virtualidad de una normativa que siempre se había visto sometida a planteamientos de este tipo adquiriría una especial relevancia⁶⁰.

La Vejez y la Familia se convierten en el germen sobre el que articular una nueva trayectoria sobre legitimación social. Mientras que la vejez era uno de los puntos débiles de la anterior normativa, el asunto de la familia era una situación que era necesario examinar. Con esto y con más dosis de artificio que de concreción se inicia una fase de consolidación que en ningún caso dejó de ser indiferente a las fases anteriores, sobre todo si tenemos en cuenta que no se trata más que de una proyección de lo que se había iniciado tiempo atrás y que nunca había tenido porque dejar de serlo⁶¹.

De mayor entidad, sin duda, fue la última fase de la previsión social agraria, la de la mutualismo agrario, con él se empieza a tomar conciencia de la relevancia del

⁶⁰ Una vez planteado el tema sobre planteamientos colectivos y no meramente industriales no era menos de esperar que la agricultura pudiera quedar incluida, si bien no se plantease la cuestión en términos de extensión normativa sino más bien de intensificación en las coberturas. No quiero hacer en este punto una discusión acerca de la universalidad y la generalidad del sistema máxime cuando ambos son conceptos que surgen con posterioridad, simplemente me gustaría dejar constancia que se tratan de dos manifestaciones relevantes de la noción de aquello que llamábamos fuerza expansiva aplicada al ámbito del Derecho de la Seguridad Social.

⁶¹ CASAS BAAMONDE, M. E. *Autónomos agrarios y seguridad social*, op. cit., pp. 60 a 64. Régimen Obligatorio de subsidios Familiares, establecido por la Ley de Bases de 18 de julio de 1938 y su Reglamento de 20 de octubre del mismo año, al que según la Base 1ª, núm. 2, de la Ley, "tendrán derecho ... los trabajadores por cuenta ajena, cualquiera que sea su estado civil, edad, sexo, forma y cuantía de la remuneración y clase de trabajo, que tengan hijos o asimilados a ellos que vivan a su cargo y en su hogar y sean menores de 14 años". Todas estas disposiciones, de mínima aplicación efectiva a los asalariados agrícolas, ni siquiera preveían la figura del trabajador agrícola por cuenta propia o independiente.

seguro agrario como instrumento de conformación social⁶². Entonces, en la década de los cincuenta, el tema de la legitimación se observa desde planteamientos estructurales y se atiende a que las normas sobre previsión social agraria pueden adquirir una relevancia de carácter vertebrador, más acentuada si se tiene en cuenta que los ejemplos provenientes del exterior no habían hecho sino más que incidir en esta línea.

3.- EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL AGRARIA

3.1.- LOS NUEVOS FUNDAMENTOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

La función de legitimación adquirió una especial importancia en la década de los años sesenta constituyendo el grado más elevado que esta vía hubiese podido tener en nuestro Derecho. Esta irrupción fundamentadora es consecuencia de un no menosprezable proceso que había tenido lugar en Inglaterra y en otros países del continente europeo ya desde mediada la década de los cuarenta, que aunque con mayor o menor resistencia había tenido una traducción en el ámbito de la gestión y financiación en el caso español. La tardanza en el caso español no resultó en todos sus aspectos negativa pues permitió disolver presupuestos arcanos y así permitir una incardinación más fuerte aunque no menos reposada de determinados axiomas que del común habían quedado relegados.

En 1942 se inicia una nueva andadura en la protección social cuyo máximo exponente son las reformas de la Seguridad Social Británica como consecuencia de los informes llevados a cabo por William Beveridge. Hasta este momento no se plantea la necesidad de una coordinación entre los distintos seguros sociales, quedando claramente de manifiesto la diferencia de conflictos inicialmente latente. En

⁶² MONTOYA MELGAR, A.: "El Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social", RPS, núm. 72, 1966, p. 103. La necesidad e conceder a los trabajadores agropecuarios la protección del Mutualismo Laboral que, según hemos dicho anteriormente, ya regía en la industria, así como la exigencia en el agro, impuesta por la características de la vida rural y propia dispersión del elemento trabajador, de aplicar un criterio unificador en la gestión de los seguros sociales- dualidad de motivaciones a las que la creación de la Mutualidad responde- condicionaron su naturaleza misma como "ente mutual sui generis".

el caso español, las ideas “beveridgeanas” no se trasladan hasta los años 60. Esto se percibe de una manera decisiva en los primeros años del régimen dictatorial y sobre todo con la creación de una mutualidad independiente de carácter agrario. Lo novedoso del planteamiento “beveridgeano”, y su importancia dentro del sistema español, radica en sede de principios⁶³.

Las medidas sociales, que hasta ese momento habían servido para componer distintos conflictos de carácter socio-económico en los diversos sectores de la actividad productiva, ahora estaban sirviendo para componer un conflicto de carácter más genérico previendo un posible hundimiento de la sociedad británica en su conjunto. La derivación de todo esto va a ser la necesidad de gozar del apoyo de la clase trabajadora en su conjunto para hacer frente a la situación bélica que se estaba produciendo, sin que pudiera haber algún resquicio que pudiera poner en peligro tal adhesión en su conjunto. Ello trae como consecuencia el que se implante desde 1945 un sistema, porque no hay diferencia sustancial alguna entre distintos grupos profesionales, a raíz de los informes de Beveridge, o más bien como resultado de los “compromisos” de Beveridge. Manifestación de ello es que hoy en el Reino Unido todos los trabajadores se encuentran acogidos a un Régimen General que asegura las prestaciones básicas sin que se pueda hablar de una categoría específica agraria⁶⁴.

⁶³ El momento en que se producen estos informes era bastante delicado. Europa y en concreto Gran Bretaña se encontraban inmersas en el conflicto bélico más grave que posiblemente se ha dado en el viejo continente en todos los tiempos: la segunda guerra mundial. En esta situación, se estaba produciendo una situación de decrepitud social. La monarquía parlamentaria inglesa podría verse irreparablemente afectada si no contaba con la adhesión del máximo posible de los miembros que la componían, sobre todo para hacer frente a un enemigo fuertemente organizado sobre la férrea disciplina de un régimen radical dictatorial como el alemán, en el que no había más remedio que permanecer junto al régimen o sucumbir.

⁶⁴Vid.: DURAND, P.: *La política contemporánea de Seguridad Social*, op. cit. p. 60. La noción de Sistema de Seguridad Social se sostiene sobre la consideración de una estructura integral cuyo “núcleo esencial son los riesgos” sociales. En la medida en que concurren estos riesgos se deben aplicar las medias del sistema de Seguridad Social independientemente de las características profesionales del ciudadano que se vea afectado. El riesgo social no se puede entender como un riesgo exclusivo del ámbito industrial, afecta a todas las actividades profesionales: comercio, profesiones liberales y, por supuesto, al trabajo agrario. Dentro de ese contexto determinar una subjetividad agraria particular para la aplicación de la Seguridad Social no tiene sentido. Ni siquiera es un riesgo exclusivo de los obreros o trabajadores ligados por un contrato, que se encuentran en situación de dependencia jurídica por sometimiento a la autoridad del empresario. De esta forma, la cobertura frente a estos riesgos sociales se debe establecer a favor de las personas que se encuentran en una situación de debilidad para poder garantizarse por sí mismos tal cobertura. En los sistemas de Seguridad Social lo realmente relevante es la situación de insuficiencia económica, por ello, la protección tiende a otorgarse a

Se instauran, de esta manera, una serie de principios que van a afectar decisivamente a la protección social agraria en el ámbito español. El primero de ellos es el principio de generalidad entendido éste como la tendencia a la protección de las necesidades de la población independientemente de los hechos causantes. En segundo lugar el principio de universalidad consistente en la tendencia a proteger a toda la población sin distinción alguna. Por último, el de igualdad y uniformidad de la protección conforme al cual la protección debe ser aplicada en los mismos términos al sector de la población protegida. Como vemos estos rasgos, que son los que permiten empezar a hablar de Seguridad Social se cumplen, o por lo menos tienen un gran alcance en el caso británico⁶⁵.

Ese carácter “principal” se vio reforzado como consecuencia del triunfo en el ámbito internacional de una noción de Seguridad Social que reconociera los derechos de cada uno de los ciudadanos que componen un Estado, independientemente del sector económico en el que ejerzan su actividad. La Declaración Universal de los Derechos Humanos se manifiesta en su artículo 22 de la siguiente manera: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social...”. También son ejemplo de ello el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 19 de diciembre de 1966 y numerosos Convenios de la OIT, pero vamos a destacar dentro de las normas pertenecientes al Consejo de Europa el Convenio Europeo sobre protección social de los agricultores de 6 de mayo de 1974, que sin ser ratificado todavía por España, es muy clarividente con respecto a las exigencias que se derivan de los principios generales del sistema en relación con las personas englobadas dentro del mundo agrícola. En particular resulta especialmente relevante su artículo 3 cuando sostiene que: “Cada parte garantizará, asegurará a los

todas las personas no sólo a aquellas que realicen una actividad profesional sino también a las que no puedan desarrollarla por razones involuntarias. En los sistemas modernos de Seguridad Social, la protección contra los Riesgos Sociales tiende a otorgarse a todas las personas que ejercen una actividad profesional e, incluso, a todos los que se encuentran en la imposibilidad de realizar un trabajo como consecuencia de circunstancias ajenas a su voluntad”.

⁶⁵ Vid. VIDA SORIA, J.: “Estudio Preliminar sobre la recuperación de un clásico de la doctrina de la Seguridad Social en DURAND, P.: La política contemporánea de Seguridad Social, op. cit., p. 41. “En el ámbito de los planteamientos, los Informes Beveridge supusieron la apoteosis de esa nueva Seguridad Social, considerada, desde entonces como la piedra angular de un nuevo orden social”.

empresarios agrícolas, a los miembros de su familia y, en su caso, a sus asalariados, una protección social similar a la que tengan otros grupos de la población...”.

El gran avance se logró gracias a la función legitimadora de las normas de Seguridad Social. En resumen, en este caso se logra la virtualidad práctica de los principios y aunque en su desarrollo no se hubiese permitido el establecimiento de una Seguridad Social con unas prestaciones más elevadas en función del nivel de renta, y además garantizadas por el Estado, está claro que por lo menos en lo que se refiere a la aproximación a dichos principios no hay nada cuestionable, sobre todo si hacemos una comparación con el resto de los países de Europa.

Por lo menos, en lo que respecta al principio de uniformidad este sistema resulta impecable ya que termina por imponerse la noción de mínimo nacional. Sin duda la cuestión de la implantación de este mínimo y su alcance cuantitativo tiene mucho que ver con la situación económica de un determinado país, pero en cuanto a concepto elemental del sistema debería ser tenido en cuenta. Ahora, eso sí, no se puede caer en la incoherencia de considerar un mínimo común escaso dejando de cubrir determinadas situaciones de necesidad en ciertos niveles de renta teniendo como consecuencia una desnaturalización de la Seguridad Social en la medida en la que se produciría un alejamiento de la función tutora que el Estado ejerce en esta materia, sobre todo en cuestiones de gestión y financiación, que resultarían un despropósito evidente por cuanto que supondrían una lesión evidente contra otro de los principios sustentadores del sistema el de globalidad o generalidad⁶⁶.

En resumen, podemos considerar que el caso británico responde a los esquemas básicos que se han planteado en sede doctrinal e incluso legislativa para la

⁶⁶ Vid. BORRAJO DACRUZ, E.: *Introducción al Derecho del Trabajo*, cit., 1999, p. 51. Aparece, pues, una nueva parte del Derecho del trabajo, que se conoce con los nombres de Derecho de previsión social o, más modernamente, Derecho de seguridad social, y se configuran unas nuevas relaciones jurídicas que bien pudieran llamarse relaciones de previsión social o relaciones de seguridad social, que son conexas, aunque no idénticas, a la relación de trabajo. La inclusión de los trabajadores autónomos, de los estudiantes y de otros grupos sociales (por ejemplo, amas de casa) en la Seguridad Social está rompiendo dicha conexión laboral. Con el principio de universalidad en su protección, la Seguridad Social tiende a formar un Derecho autónomo, articulado sobre el principio de protección social a todos los ciudadanos, cuando no a todos los residentes en cuanto se encuentren en una situación de necesidad económica”.

consideración de un Sistema de Seguridad Social⁶⁷. Cuestión distinta, es la del caso continental. En estos casos no se planteó el tema de la Seguridad Social con el radicalismo que pudo presentar en Gran Bretaña. En Alemania, en Francia y en general en la mayoría de los países, salvo en algunos donde la influencia británica fue mayor como en Dinamarca, se mantuvo la tradicional disyuntiva de resolución con base en conflictos de carácter distinto. Es decir, en estos casos no hubo un compromiso del Estado para con la ciudadanía, en el que se pretendiera lograr una mayor cohesión social, subsistiendo, por tanto, las nociones que existían previamente al comienzo de la segunda gran guerra.

En función de la entidad de los conflictos a los que se pretendía dar respuesta se creaban una sería de categorías independientes y con distinto grado de cobertura. Mientras que en el caso británico la nueva reestructuración se planteaba en términos de ruptura, en estos países del continente se realizó un refuerzo de las medidas de seguridad social pero sobre bases muy parecidas a las anteriores. Por esto es por lo que hoy nos encontramos con una serie de regímenes especiales en distintos países de Europa que salvo por planteamientos de estructura y de gestión no difieren mucho de lo que eran las antiguas mutualidades.

3.2.- LA APLICACIÓN DE LOS NUEVOS PRINCIPIOS A LA PROTECCIÓN SOCIAL AGRARIA

En el ordenamiento jurídico español, a partir de los años sesenta se empezaron a plasmar en los textos normativos sobre protección social determinados principios como los de especialidad, pluralidad y su estrecha conexión con determinados preceptos programáticos como los de unidad y generalidad cuya fundamentación

⁶⁷ Vid. MARTÍN VALVERDE, A.: "La "especialidad" del Régimen Agrario de Seguridad Social", en *R/SS*, núm. 6, 1969, p 1230-1231, para quien "el concepto de Sistema de Seguridad Social hace referencia al ordenamiento jurídico de la Seguridad social, considerado en su totalidad y estructurado con arreglo a unos principios ordenadores que informan todas y cada una de las partes", mientras que el concepto de "Régimen de seguridad Social (general o especial, ello es indiferente), se refiere a una "regulación propia y distinta de la acción protectora (mayor o menor extensión del ámbito de riesgos cubiertos y o, en caso de cobertura de un mismo riesgo, mayor o menor generosidad de las prestaciones) para un sector diferenciado de la población asegurada".

jurídica se había visto un tanto atenuada⁶⁸. Las normas en las que se empiezan a materializar estos principios son el Decreto 309/1967, la Ley 38/1966, la orden de 21 de Junio de 1961 subsiguiente al Decreto 413/1961 y, sobre todo, la Ley de Bases de la Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963⁶⁹. De esta forma, con la asunción de estos principios básicos nuestra legislación intenta consagrar un sistema coherente e integrado⁷⁰. Desde entonces, la plasmación de estos principios ha sido una constante en el desarrollo de nuestra seguridad social. Buena muestra de ello es el artículo 10 del Real Decreto Legislativo 1/1994 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, cuando en su apartado quinto se expresa en los siguientes términos: “De conformidad con la tendencia a la unidad que debe presidir la ordenación del sistema de la Seguridad Social...”.

Esta nueva fundamentación de la protección social agraria va a tener como primera consecuencia la superación de los llamados seguros sociales agrarios independientes de carácter intervencionista. Hasta este momento, la protección social de los trabajadores agrarios había sido encuadrada en unos seguros que pretendían solucionar situaciones específicas al margen de cualquier coherencia sistémica o común. Con la llegada de estas normas es cuando podemos hablar por primera vez de una globalidad que presenta unos mismos criterios de organización y unos mismos principios tendenciales independientemente de la actividad que se trate de proteger.

⁶⁸ Vid VV.AA., *Comentario a la Ley General de la Seguridad Social*, (Dir MONEREO PÉREZ, J.L, y MORENO VIDA, M.N.), Granada, Comares, 1999, pág. 29.

⁶⁹ Vid. MUT REMOLÁ, ENRIQUE, *Manual de Seguridad Social Agraria*, Madrid, Ministerio de Trabajo, 1973, págs. 20 a 22.

⁷⁰ De ahí, que en la base primera de la Ley 193/1963 de Bases de la Seguridad Social se establezcan las siguientes afirmaciones: “La ordenación de la Seguridad Social quedará articulada sobre una conjunta consideración de las contingencias y situaciones de cobertura y en ningún caso podrá servir de fundamento a operaciones de lucro mercantil.[...] En la fijación de su ámbito protector, de la clase y cuantía de las prestaciones que hayan de otorgarse y en la determinación de sus recursos y régimen financiero, tenderá a promover la justicia social.”. Empero, aunque el tema de la unidad no aparezca tácitamente abordado esta claro que abre la vía hacia su consecución y el establecimiento de unos presupuestos que permitan en leyes posteriores el acercamiento entre ambos regímenes.

La ley 193/1963 es la que plantearía las bases para un desarrollo futuro⁷¹. Sin abandonar la idea de que la Ley 193/1963 fue el paradigma por el que se pudo desarrollar cualquier otra normativa posterior. La primera estimación a tener en cuenta es que la Ley de Bases establece una serie de Regímenes especiales dentro de los cuales se encuentra el Agrario. Para ello se debe estar a lo prevenido en la Base Tercera. Se considera que estos regímenes se establecerán para aquellas “actividades profesionales en que por su naturaleza, sus peculiares condiciones de tiempo y lugar o por la índole de sus procesos productivos se hiciese preciso, [...] para la adecuada aplicación de los beneficios de la Seguridad Social”. Esta claro que la voluntad literal basta por sí sola para justificar una distinción en los términos así planteados. Pero, si se entra a analizar el contenido de estas palabras y se compara con la normativa que con posterioridad tiene lugar con respecto al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social y que tienen una plasmación evidente en los Decretos 2123/1971 y 3772/1972 se aprecia que en la trayectoria conjunta entre el Régimen general y el Régimen Especial agrario existe una situación en la que para el legislador las diferencias sólo presentan un matiz meramente de gestión y aplicación, careciendo de una sustancia cuyo eje sea la distinción.

En su momento se consideró como una regulación altamente satisfactoria ya que por primera vez en el ámbito de la realización normativa se equiparaba la situación del trabajador agrícola a la del trabajador industrial en el ámbito de la Seguridad Social. En términos formales, no se trataba de una simple equiparación, sino que iba más allá. El creador de la norma pretendía superar la tradicional subordinación con respecto al Régimen General. La literalidad de la norma era clara en este caso, existía una intencionalidad de apoyar la protección frente a los riesgos en el ámbito agrario.

⁷¹ Sin las nociones que introduce sería imposible establecer un *tertius comparationis* sobre la base de situaciones jurídicas asimilables, puesto que de haber realizado este mismo estudio en el momento en que la ley todavía no estaba vigente no habría que plantear ningún problema de carácter tendencial sino que simplemente nos dedicaríamos a realizar una aproximación descriptiva. Esto es otra de las razones por las que la descripción simple y pura se hace insuficiente en este trabajo pues tanto hoy como ayer cualquier trabajo que debió pertenecer a un tiempo pasado es algo carente de sentido. Pero, hagamos un esfuerzo por superarnos e intentemos aproximarnos a algo más acorde con la evolución experimentada por ambos regímenes tanto en la década de los sesenta como en la actualidad.

Desconocemos si será la primera vez, pero sí una de las contadas excepciones en las que la tan llevada y traída palabra solidaridad adquiere consistencia con carácter legal. La Ley se expresaba de la siguiente manera: “Se organizarán estos Regímenes sobre la base de la solidaridad nacional, estableciéndose un adecuado sistema de compensación”. Esta vez parecía que los posibles recelos de los trabajadores del campo frente a una normativa que los hubiera dejado otra vez en una situación de dejadez quedaban disipados. La base iba encaminada en esa dirección puesto que permitía una integración profesional en todos sus aspectos con lo que el legislador manifestaba su pretensión de evitar posibles discriminaciones⁷².

En consecuencia, la idea de solidaridad sienta un presupuesto, más bien de carácter ontológico que metodológico, por el cual se han guiado muchos autores⁷³. Sin embargo, a pesar de su naturaleza normativa la idea de Sistema de Regímenes y la idea de unidad han resultado diametralmente opuestas. Resulta paradójico pensar que uno de los fundamentos de la idea de Sistema sea el de la uniformidad cuando en la práctica se manifiesta tan diversificado por su especialidad. Esto podría plantear serías dudas sobre la idea de sistema, en la medida en que los presupuestos del mismo carecerían de coherencia normativa. Lo que hay que dejar sentado es que en términos de materialización normativa y su correspondiente eficiencia práctica, a pesar de las formulaciones teóricas, permanecen en la Seguridad Social distintos regímenes con diferencias esenciales lo cual no deja de ser más que una constatación de hecho.

⁷² Vid. ALONSO OLEA M. Y TORTUERO PLAZA J.L., *Instituciones de Seguridad Social*, Madrid, Civitas, 1990, pp. 26 y 27. Un rasgo de la seguridad social es su tendencia a eliminar la diversidad, por lo menos en lo que tiene de sustancial, que es la diversidad de la protección. Dicho de otra forma: la seguridad social tiende a que toda la población asegurada, que ahora es por hipótesis la población toda, sea protegida contra los mismos riesgos con la misma intensidad.

⁷³ Todavía no me gustaría dejar de extraer otra serie de conclusiones sobre esta escueta pero intensa ley en lo referente al establecimiento de unos presupuestos a partir de los cuales poder con posterioridad elaborar unas consideraciones de carácter metacientífico. Aquí, hemos de aducir a la idea de sistema. No sé si he leído mal la Ley, pero no he visto por ninguna parte la vox sistema, aunque implícitamente pudiera ser que la conceptio estuviese latente acudiendo a la tradicional disertación latina que distingue entre nomen y dictum. Sin embargo, es evidente que nos encontramos ante un auténtico Sistema de la Seguridad Social en los términos que de él se derivan conforme a las pretensiones establecidas por Beveridge. De hecho, más que de sistema se habla de Seguridad Social como tal asumiendo la parte por el todo.

En resumen, es una regulación que instaura en España lo que ya desde hacia algún tiempo se denominaba en Europa un Sistema. A partir de esta fecha podemos hablar de Regímenes y con ello es posible el establecimiento de un marco comparativo entre Régimen General y Régimen Especial Agrario⁷⁴. El espíritu de expansión que impregnan estas normas tuvo como resultado una progresión normativa cuyas bases todavía hoy son retomadas sucesivamente, tanto en las normas como en los pactos o acuerdos de carácter político. Se podría decir que con ellas se abrió un nuevo proceso de acumulación que dura hasta nuestros días, aunque, como ya dijimos antes, esto no resultaba del todo cierto en la medida en que dicha regulación no venía sino a componer una situación acumulativa preexistente y, además, durante todo este período se ha producido una evolución normativa que pareció dejar abierta aquella tendencia conformativa.

Esta nueva experiencia legal va a apoyar el *iustum facere* del sector agrario frente al industrial y de servicios en la nueva organización de la Seguridad Social, aunque más bien no deberíamos hablar en términos de contraposición sino de reafirmación puesto que este *iustum facere* se puede predicar tanto respecto del Régimen Agrario como del General. La manifestación principal de ello en el ámbito del sector primario va a ser en primer lugar la promulgación de la Ley 41/1970 que da lugar al perfeccionamiento de la acción protectora y permitió la modificación en la financiación del Régimen Especial Agrario y luego tomando como base dicha ley y la Ley de Seguridad Social de 21 de abril de 1966 se elaboraron los Decretos 2123/1971 y 3772/1972 que son el cenit de una regulación que en buena parte todavía está vigente.

3.3.- EL CARÁCTER ESPECIAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL ÁMBITO AGRARIO.

La normativa de la Seguridad Social no se empezó a plantear sobre la base de un conflicto social de carácter general, sino que se siguió manteniendo la división con

⁷⁴ Vid. DEL PESO Y CALVO, C., *Régimen especial agrario. Trabajadores por cuenta ajena, en Diecisiete lecciones sobre Regímenes Especiales de la Seguridad Social*, Madrid, Universidad de Madrid, 1972, págs. 43 a 85.

base en conflictos de intereses distintos según se tratase de una relación laboral en la que se contrapusieran unos intereses u otros. Esta traslación vino a suponer una legitimación de la antigua concepción de la Previsión Social atribuyéndole resortes nuevos y permitiendo aunque sólo fuera en el plano de los principios aportar una visión más general de la actuación del Estado sobre esta materia⁷⁵.

Se podría decir que esta incorporación de los nuevos principios vino a eliminar posibles tensiones comparativas e incluso a trasladar la presión que se pudiera estar ejerciendo sobre determinados sectores de actividad, aunque las discriminaciones de hecho siguieran subsistentes. Sin duda se puede tildar este planteamiento de un tanto ingenuo, en la medida en que consideramos que el desarrollo de la Seguridad Social depende exclusivamente de cuestiones coyunturales de corte estabilizador, sin tener en cuenta otras razones por ejemplo de tipo financiero, cuestión esta muy importante en lo que se refiere al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social⁷⁶.

Hay un sector doctrinal que sostiene que el mantenimiento del Régimen Especial Agrario se debe a razones de escasez de financiación y peculiaridad de fuentes financieras utilizadas (aportaciones vía presupuestos del Estado y derivaciones desde el régimen general), sin embargo, este reducimiento económico quiebra en diversos sentidos⁷⁷. En primer lugar, como hemos visto ante la grave

⁷⁵ Vid.: ALMANSA PASTOR, J.M.: *Derecho de la Seguridad Social*, op. cit, p. 564. Es a partir de 1959, y por un Decreto de 23 de abril que constituyó la que se denominaría Mutualidad Nacional de Previsión Social Agraria, cuando se inicia la especialidad del régimen agrario de seguridad social, o, por mejor decir, cuando se generaliza institucionalmente la extensión a los trabajadores agrícolas de los beneficios de la seguridad social. La sistematización de la seguridad social española por la L.B.S.S. de 1963 impuso la regulación legal del régimen especial agrario. A ello obedeció la Ley 38, de 31 de mayo de 1966, reglamentada por Decreto de 23 de febrero de 1967. Las patentes insuficiencias protectoras de tal regulación requirieron un perfeccionamiento de la acción protectora, que fue verificado por Ley 41, de 22 de diciembre de 1970.

⁷⁶Vid. VIDA SORIA, J.: "Régimen general y regímenes especiales en el sistema de la seguridad social española", *CCDT*, Valencia, núm. 3, 1972, p. 52. En este sentido afirma el autor, "Por régimen especial se entiende algo más que peculiaridades técnico-administrativas, puesto que para éstas hay previsto otro procedimiento al que se denomina de sistemas especiales".

⁷⁷ BAYÓN CHACÓN, "El elemento de pluralidad en la Seguridad Social española: Régimen General y Regímenes Especiales", en *Diecisiete lecciones sobre Regímenes Especiales de la Seguridad Social*, Departamento de Derecho del Trabajo, Facultad de Derecho, Madrid, 1972, p. 10 y 11, para quien la igualdad o desigualdad de las prestaciones con relación a las del régimen general es el criterio detector de la presencia de un régimen especial o un sistema especial.

situación provocada tras la segunda guerra mundial no se utilizaron criterios rígidos sobre financiación, en el caso británico se dispuso simplemente la necesidad de que las prestaciones, como es lógico, deberían de estar articuladas en función del nivel productivo que se alcanzase. Por otra parte, en determinados períodos de alto crecimiento económico tampoco se ha producido un desarrollo espectacular de las prestaciones sobre Seguridad Social. Todo ello sin hablar del sistema de caja única del que goza en la actualidad el sistema español y del que hablaremos más adelante⁷⁸.

En los sistemas de Seguridad Social del continente se produce una doble peculiaridad. Por una parte se produce una subsistencia de las tradicionales diferencias entre sectores que dentro del sistema se establecen como categorías independientes con especialidades propias y con un fuerte componente contributivo a diferencia del sistema británico de carácter presupuestario. Por otra se introduce el armazón constitutivo de la Seguridad Social británica, con sus mismos principios y fundamentos. Esto da lugar a una evolución de estos sistemas conforme a estos

⁷⁸ Como vemos un análisis de tipo económico podría explicar ciertos aspectos pero no nos permitiría un estudio integrado de las manifestaciones que la normativa sobre Seguridad Social ha tenido en estos últimos años. El reducimiento económico o más bien financiero, no dejaría de ser una visión muy concreta, aunque no por ello menos plausible, de la situación sobre Seguridad Social. No dejan de ser cuestiones de concepción. El problema es que en un planteamiento, como al que hemos aludido anteriormente, no se percibe el carácter componedor de la norma, y por lo tanto no se atiende a una de las finalidades y funciones de la misma, con lo que determinadas actuaciones movidas por tales consideraciones podrían estar dando lugar a nuevas irrupciones de los conflictos subyacentes. Pudiendo, en consecuencia, provocar una ruptura en la idea de orden que es uno de los presupuestos básicos del sistema del capitalismo liberal en el que estamos inmersos. Como ya dijimos anteriormente, la finalidad de la seguridad social, no es filantrópica ni altruista, sino que se trata de una medida de vertebración social. A sensu contrario, dicho reducimiento tampoco explicaría, en mi opinión, aquellos períodos en los que la Seguridad social permanece estancada, o más bien, en proceso de retroceso aunque sí los podría inspirar. Al respecto considero que en estas fases lo que se produce es una atemperación del conflicto, por diversas causas, que permiten una satisfacción de los intereses en colisión por otras vías componedoras, con lo que se sigue manteniendo el orden establecido permitiéndose, además, una descomposición de las normas sobre Seguridad Social que anteriormente estaban cumpliendo dicha función. El problema, supongo que como en todo es una cuestión de límite, ya que si se produce un mal cálculo y los mecanismos democráticos no tuvieran el respaldo suficiente por parte de la población nos podríamos encontrar ante un grave problema para volver a componer el conflicto que como ya vimos es irresoluble. Por tanto, y aunque lo anterior pudiera parecer apocalíptico, el desarrollo del capitalismo va íntimamente ligado al desarrollo de la Seguridad Social, aunque esto pudiera parecer una contradicción in terminis. La Seguridad Social ha cumplido esta función desde sus orígenes y cualquier intento de desarticulación puede tener unas funestas consecuencias para el capitalismo aunque se haga enarbolando el estandarte del mismo. Como diría no sé quien, el enemigo más fuerte del capitalismo es el propio capitalismo.

principios que vienen a estar constituidos como su esqueleto básico, de ahí que se haya producido un constante acercamiento entre los distintos elementos que componen éstos. Sin embargo, estos principios básicos que tienden hacia la homogeneidad del sistema, no acaban de imponerse con toda su firmeza dado el fuerte peso que todavía tiene en estos países la tradicional distinción por sectores, actividades... en función del privilegio o conflicto del que se trate⁷⁹.

No podemos por tanto establecer una similitud entre estos sistemas y el británico, aunque los dos se llamen sistemas de la Seguridad Social. Mientras que el británico es genuinamente "beveridgeano" los continentales, aunque como ya dijimos hay excepciones, son una mezcla de componentes "bismarkianos" y "Beveridgeanos".

En estos sistemas se produce un mayor distanciamiento entre el mundo de los principios y la normativa de aplicación directa. Mientras que en el caso británico la normativa de aplicación es una secuencia derivada del marco "principal" previamente establecido, en los países continentales parecen establecerse dos espectros normativos distintos, por una parte el "principal" con unos fundamentos similares al británico, es decir, de composición de un conflicto de carácter social y por otra parte uno normativo, en el sentido restrictivo de la palabra, que vendría a componer conflictos de intereses de carácter singular.

Esto no impide que haya mutuas relaciones entre ambos núcleos, ni tampoco que el primero de ellos quede subordinado al segundo, pero ello no impide que nos podamos encontrar con una evolución de la normativa de aplicación directa que pueda chocar frontalmente con los principios de igualdad, universalidad, solidaridad... Así, es posible que el principio de globalidad se pueda ver perfectamente alterado o el de

⁷⁹ Vid. BAYÓN CHACÓN, G.: "Los problemas de personalidad en la Ley de Bases de la Seguridad Social", en *Revista de Política Social*, núm 61, 1964, p. 27.) La Ley 193/1963, de 28 diciembre, de Bases de la Seguridad Social, a pesar de su apreciable labor unificadora en la materia y de la dogmática declaración contenida en su Exposición de Motivos, según la cual la "tendencia a la unidad" es una de sus principales directrices (I,2), y a pesar también de la extraordinaria ampliación de su ámbito personal de cobertura y de su intención de alcanzar "en la medida máxima posible" la equiparación de sus protegidos, "cualquiera que sea el sector económico en que trabajen o la naturaleza de su actividad específica" (I, 6), sin embargo, "no ha avanzado hasta la ideal unificación de la Seguridad Social para todas las personas que trabajan"

igualdad dentro de una estructura de este tipo con base en cuestiones diversas, sin que por ello se ponga en tela de juicio, por una mayoría, la subsistencia del Sistema. Sólo se produciría tal puesta en cuestión, cuando por dichas circunstancias se pudiera dar lugar a una situación de contraposición de intereses en cada uno de los ámbitos de protección que llevase a poner en riesgo la estabilidad social.

En definitiva, habría dos composiciones, por una parte la del conflicto surgido en cada uno de los sectores de actividad implicados, y por otra parte como resorte de la anterior y cumpliendo una función genuinamente legitimadora otra con una base casi exclusivamente “tendencial” y con una escasez de fuerza vinculante en la medida en que, como en el caso de España, no tiene una repercusión constitucional o la tiene solamente con carácter programático⁸⁰.

3.4.- LA PERDURABILIDAD EN EL TIEMPO DE LA ESPECIALIDAD AGRARIA EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

La concepción común de Sistema sólo es posible mediante un acercamiento continuo y a la vez decisivo de la uniformidad en la cobertura, siempre que se tienda también a la generalidad y a la universalidad. En la medida en que el conflicto que la norma trata de componer se va estabilizando por la interacción de otros factores ajenos a la norma o por la aparición de otras normas que sirven de atemperación, la norma componedora previa va perdiendo su fuerza como elemento componedor y por tanto se hace menos necesaria como instrumento para la articulación de un orden determinado orden social⁸¹.

⁸⁰ Vid. CASAS BAAMONDE, M. E. *Autónomos agrarios y seguridad social*, op. cit., p. 29. La solución de la Ley de Bases es, por tanto, algo así como ni blanco ni negro. Ni un deseo de verdadera y profunda reforma, que obviamente exigiría la supresión de la injustificada pervivencia de las especialidades, ni el mantenimiento de la fragmentarizada situación anterior sin atenuación alguna y sin perspectivas de futuro. Perspectivas de futuro (la recomendación de tendencia a la paridad es en sí misma dinámica y, por ello, futura) frente a las que, por otra parte, personalmente abrigo serias dudas. Me remito a la exposición del texto. .

⁸¹ En este caso, el incremento del nivel de vida y la aparición de nuevas formas de organización del trabajo han dado lugar a un cambio de mentalidad, en el que el carácter de las prestaciones otorgadas por el Estado ha perdido relevancia, quizás también porque es algo que se tiene como asumido y que no se tiene la noción de que pueden dejar de presentarse como lo están. Esto ha permitido que el legislador se relaje a la hora de la progresión en las

Ese estancamiento del que estamos hablando es el producto de una situación social en la que el conflicto que dio origen a la regulación del Régimen Especial Agrario se vio fuertemente aliviado como consecuencia de diversos cambios estructurales que se dieron en la década de los setenta en la agricultura. Sin embargo, y poniendo como ejemplo el caso español, esto no sólo parece haber tenido su reflejo exclusivamente en el ámbito de conflictos particularizados sino que también se manifiesta con un carácter general de todo el sistema⁸².

Es necesario aportar, también, otro dato histórico a tener en cuenta y es el cambio de la perspectiva social que se produjo como consecuencia de la crisis del año 1973. A raíz de esta crisis y del hundimiento de la economía, se produjo una quiebra del tradicional conflicto entre trabajador por cuenta ajena y empresario, en la medida en que el alto nivel de descomposición de las estructuras empresariales planteó un nuevo conflicto de carácter económico que se tuvo que resolver mediante la actuación decisiva del Estado en orden al restablecimiento económico⁸³. Para un importante

medidas de protección social, incluso que se pueda plantear el hecho de la restricción, por cuanto que pueden destinarse los esfuerzos hacia la estabilización de conflictos que aparentemente puedan tener una mayor repercusión social. Ésta es la tendencia que puede estar teniendo lugar en España y tiene gran trascendencia en relación con el Régimen Especial Agrario pues incide en su mantenimiento, a pesar de la tan mencionada tendencia hacia la uniformidad cuyo máximo exponente es el Decreto 2065/1974 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, y cuyos elementos básicos eran la consecuencia de la evolución normativa experimentada en el ámbito de la Seguridad Social durante la década de los sesenta, cuya última manifestación es el artículo 10 del actual Real Decreto Legislativo 1/1994.

⁸²Vid.:ALONSO OLEA, M.: "Las Bases de la Seguridad Social", *RPS*, núm. 61, 1964, p. 466. Como acertadamente ha subrayado el autor, "en un sistema de Derecho tan fluido como lo es el de la Seguridad Social, ni se puede ni se debe ir a una inmovilización absoluta", sobre todo si se tiene presente que "toda la Seguridad Social reposa en buena medida sobre condicionamientos económicos, variables según la situación económica y las disponibilidades financieras del país.

⁸³ Vid. BAIGORRI AOIZ, A.: "Subsidio Agrario en el marco regional de Extremadura" en CANSINO MUÑOZ-REPISO, (Coord.): *El Campo Andaluz y Extremeño: La protección Social Agraria*. op. cit. , p. 94. Sin embargo, también hay que poner de manifiesto la adopción de medidas de protección social de carácter residual como consecuencia del aumento del paro urbano a raíz de la crisis del 73 y, por tanto, la falta de desahogo que generaba en el conflicto de la eventualidad agraria la emigración a las ciudades para la obtención de trabajo. De esta manera se estaban sentando las bases de una tensión dialéctica y se podrían generar graves distorsiones en el mantenimiento de la estructura productiva en el ámbito agrario. Se necesitaba por tanto de una racionalización, de una juridificación de la redistribución que permitiera aplacar dichas consecuencias para el sistema. Tal racionalización, manifestadas las carencias del resto de sistemas de composición solamente se podría reconducir a través de los

sector doctrinal con la crisis mencionada se produce una nueva dialéctica histórica en la cual todavía estaríamos inmersos.

La tendencia derivada de ello en el ámbito normativo ha sido la de llevar a cabo una afirmación del Sistema, por no decir, que algunos autores llegan incluso a hablar de regresión. Y es que como pone de manifiesto el profesor Alonso Olea en este período se produce un reflejo normativo de la tan renombrada crisis que va ya para más de dos décadas y que no deja de aparecer insistentemente en nuestros libros de texto y monografías. El profesor antes aludido considera que se trata de un conjunto de normas, el que se produce en este período, que se ampara bajo el condicionamiento de la crisis. Según este autor se produce una inflexión con base en referencias de coste y eficiencia económica.

El argumento es sumamente conocido por todos: la Seguridad Social agraria vendría a ser considerada como una carga impuesta a la comunidad. Para Alonso Olea la Seguridad Social no puede ser entendida como un medio puesto que es un fin comunitario en sentido estricto, deberíamos suponer que, para él, el aparato económico y financiero debería estar subordinado a la acción protectora⁸⁴. Para redundar más en esta idea se sigue de las palabras de Ruland cuando se pregunta ¿Renunciar al desarrollo económico significa renunciar a la seguridad social?⁸⁵. En resumen, en este período se produce una tendencia acumulativa o “regresiva” siempre manteniendo como dato los presupuestos de legitimación establecidos desde 1963 o

mecanismos ya tradicionales en otros sectores consistentes en el garantismo económico sino se quería realmente proceder a un auténtico reparto equitativo en la propiedad de la tierra.

⁸⁴ Vid. ALONSO OLEA M. Y TORTUERO PLAZA J.L., *Instituciones de Seguridad Social*, op. cit., p. 29.

⁸⁵ Estas consideraciones que en un principio parecieran ser doctrinarias se manifiestan abiertamente en periodos acumulativos como al que estamos aludiendo. Siguiendo con Alonso Olea, éste establece una conexión entre estos dos fenómenos, por una parte, el marco teórico de una determinada crisis y, por otra una normativa con visos de “estancamiento” o “regresión”. Así, al analizar la Ley de Medidas urgentes para la racionalización de la estructura y la acción protectora de la Seguridad Social del año 1985, sostiene que esta inmersa dentro de una respuesta más generalizada para solucionar el tema de la “crisis financiera de la Seguridad Social” y es que la Ley no trata de ocultar lo evidente pues como se recoge en la obra *Instituciones de Seguridad Social* del autor al que nos estamos refiriendo esta no intenta más que corregir “las desviaciones y desequilibrios que están poniendo en peligro” el mantenimiento del Sistema de la seguridad Social. Vid. ALONSO OLEA M. Y TORTUERO PLAZA J.L., *Instituciones de Seguridad Social*, op. cit.

1944 según la perspectiva geográfica desde donde se mire. Lo cierto es que la dialéctica de la crisis no está todavía cerrada ni mucho menos y su planteamiento tiene un carácter de plena actualidad⁸⁶.

Visto desde el punto de vista del sector agrario parece que la crisis siempre estuvo ahí, aunque mirándolo en otro sentido parece que la crisis estuvo siempre presente para cualquier sector hasta el industrial o de servicios a pesar de la tan afamada “época dorada” que realmente se produjo aunque con base en una estipulación diferente. Lo cierto es que la acumulación ha sido tal en este sector de la Seguridad social que su normativa básica no ha variado excesivamente desde el año 1972⁸⁷.

Frente a un intervencionismo que se había mostrado con una tendencia clara hacia la protección de las situaciones de necesidad que se daban en el grupo de los trabajadores dependientes del sector industrial y en menor medida de otros sectores

⁸⁶ No quisiera hacer en este punto un análisis del Real Decreto 5/2002 sobre el que abundaremos con posterioridad, pero quisiera ofrecerles un dato que me parece relevante a la hora de ser analizado desde un punto de vista acumulativo. Se trata de la modificación operada en el artículo 91 de la Ley General de la Seguridad Social por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre de 2001 de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en su artículo 34. En esta reforma, tangencialmente se ha puesto el acento en un desarrollo legislativo de progresión financiera. Con ella, se trata de incidir sobre el tema del Fondo de Reserva, atribuyéndosele un mayor protagonismo al gobierno sobre su organización contable. No deja de tratarse de algo anecdótico pero que tiene su relevancia. La cuestión es la siguiente: es incuestionable la existencia de una crisis en el Sistema, por tanto articulemos medidas para solucionar la crisis. El espíritu de la norma es la crisis y por ello se siguen criterios de suficiencia financiera. El problema es que estas medidas, que como digo se llevan implantando desde hace más de dos décadas no hacen más que superponerse sobre sucesivas crisis que al final parecen resultar ser la misma, con ello quiero decir que a pesar del fondo de reserva, de los decretos, de las movilizaciones... el paradigma de la crisis seguirá abierto.

⁸⁷ Vid.: ALMANSA PASTOR, J.M.: *Derecho de la Seguridad Social*, op. cit, p. 96. La Ley 24, de 21 de junio de 1972, de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del régimen general de la seguridad social, modificó la L.S.S. de 21 de Abril de 1966. Y nuevamente se acude para ello a la técnica de la delegación legislativa, sólo que ahora bajo el procedimiento de refundición de textos. A tal fin, la Ley de 21 de junio de 1972 se constituye en ley delegante, y encarga al Gobierno que refunda la L.S.S. y las disposiciones legales que con posterioridad la modifican en un texto refundido con rango de Ley formal, bajo los límites que en la propia ley delegante quedaron establecidos. En los límites materiales, la ley delegante determinó las normas a refundir, constituidas por la L.S.S. de 21 de abril de 1966, la propia Ley de 21 de junio de 1972, las leyes reguladoras de los regímenes especiales agrario y de trabajadoras del mar, así como leyes modificadoras de preceptos de la L.S.S. Y en la refundición impuso que se estableciera “la concordancia debida, y la sistematización y depuración técnica adecuadas para lograr regularizar, aclarar y armonizar las leyes citadas mediante los preceptos del nuevo o nuevos textos” .

como el agrario se plantea un nuevo intervencionismo centrado principalmente en la reactivación de las empresas y en un intento por frenar la destrucción de empleo. Planteadas así las cosas, el nuevo conflicto planteado tuvo grandes repercusiones y en cierta medida todavía las sigue teniendo sobre la evolución de la normativa sobre Seguridad Social y en general sobre toda la normativa relacionada con el mundo laboral en su conjunto.

En la medida en que los esfuerzos compondores se fueron centrando en un decisivo interés por el sostenimiento de una economía competitiva a la que se vinculaba y se vincula el mantenimiento, e incluso el crecimiento del empleo, el viejo conflicto de la reivindicación material de la solución de la cobertura de las necesidades del ciudadano queda en un segundo plano. La lógica de todo esto es que las antiguas necesidades que dieron lugar a los Regímenes independientes se verían todavía más relegadas, aunque en este sentido el resultado resulto ser el contrario ya que se vio reforzado el viejo planteamiento de normas singulares para problemas singulares⁸⁸.

En consecuencia, esta situación permitió y todavía esta permitiendo, en el plano de la Seguridad Social de los países del continente, que no habían alcanzado un desarrollo similar, en cuanto a homogeneización, al establecido por Beveridge en Gran Bretaña, que todavía perviva con gran fuerza el carácter distintivo de la normativa sobre Seguridad Social, en función de la situación particularizada de determinadas relaciones producto del desarrollo de una actividad productiva. Además de esto, el principio pro empleo ha venido ha desvirtuar en mayor medida si cabe esa vieja noción "begweriana", sobre todo si tenemos en cuenta que en la actualidad existe una decidida mentalidad que vincula la idea de desregulación y flexibilización al desarrollo

⁸⁸ AGUT GARCÍA, C.: «Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social: Régimen Jurídico del Campo de Aplicación», *RTSS*, 1994, p. 62. Esta autora considera que el trabajo que se realiza no es fundamento de la especialidad, a diferencia de lo que puede ocurrir en otros regímenes especiales como puede ser el caso del Régimen Especial de los Trabajadores del Mar. Así, se apuntan a razones de tipo sociológico, económico o demográfico, centrándose fundamentalmente en la idea de la escasez de recursos en el medio agrario para hacer frente a las provisiones económicas que pudieran dar lugar al mantenimiento de un sistema como el del régimen general con los mismos mecanismos financieros y el mismo nivel de protección. ALMANZA PASTOR, J.M.: *Derecho de la Seguridad Social*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 579. ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J. L.: *Instituciones de Seguridad Social*, cit., p. 445. GALA VALLEJO, C.: *Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social*, Madrid, MTSS, 1991, p. 21. CUBAS MORALES, A.: «El campo de aplicación del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social», *RT*, núm. 12, 1993, p. 7 y sg.

económico y este a su vez es considerado como el eslabón para lograr la progresión en los niveles de empleo⁸⁹. El mantenimiento de categorías independientes para el sector agrario en el viejo continente viene a responder a esa idea de eliminación de costes, máxime cuando en términos generales suele tratarse de un sector deficitario, donde las aportaciones de los cotizantes no son suficientes para responder a las necesidades planteadas por el Sistema.

De lo anterior resulta que junto a la subsistencia del viejo conflicto agrario que dio lugar a una regulación específica, sobre la base de criterios ya utilizados para componer el conflicto industrial, se une una nueva articulación de un conflicto que surge en 1973 en la que se han esgrimido criterios de eficiencia económica y creación de empleo frente a aportaciones de equidad social que fue la base sobre la que versó la situación al finalizar la segunda guerra mundial. A ello debemos unir que la influencia del Sistema ideado por Beveridge no sólo tuvo su trascendencia en orden a la organización de los sistemas continentales con base en determinados principios que terminaron por presentarse, como consecuencia de determinadas aportaciones jurisprudenciales y doctrinales, como meras tendencias legislativas sin virtualidad normativa alguna, sino que también tuvo una gran significación en cuanto a la implantación de modalidades de carácter no contributivo unida a la fuerza que el ordenamiento internacional mostraba en esta sentido. El hecho de mencionar esta cuestión, aquí, es relativo sólo en parte, ya que el reconocimiento de una modalidad de este tipo, que se vio reforzada como medida correctora frente a las pérdidas de poder adquisitivo ocasionadas por las crisis cíclicas del sistema capitalista e incluso

⁸⁹ Lo cierto es que esto no deja de ser un planteamiento más de las cosas con el consiguiente peligro añadido de estar deshaciendo una regulación sin calibrar las consecuencias del posible restablecimiento del conflicto subyacente en su estado originario, como consecuencia del aumento del nivel de pobreza en determinadas capas de la sociedad. Hay un elemento que resulta poco cuestionable y es el siguiente, si el Sistema de Seguridad Social fue uno de los elementos más importantes que dio como consecuencia el crecimiento de la clase media y su consolidación en Europa, su desvanecimiento paulatino y prolongado sólo puede dar lugar a un cese en la sucesiva incorporación de nuevas capas sociales a dicha clase y más aún a una pérdida de poder adquisitivo de las que ahora mismo se encuentran incluidas en ella. Con ello se puede estar produciendo una estructuración social con focos de características socio-económicas muy distintas lo que no hace sino que servir de elemento aún mayor para reforzar el argumento del posible replanteamiento de los conflictos.

estructurales como la del 73, vino a desviar los intentos de unificación de los regímenes que tradicionalmente habían integrado la Seguridad Social⁹⁰.

3.5.- LA CUESTIÓN DE LA HOMOGENEIDAD

La creación de un modelo de Seguridad Social Agraria dentro de los parámetros de la unidad no está exento de riesgos ya que puede suponer un elemento que laxe las posibles reivindicaciones que persiguen la uniformidad en las prestaciones. El establecimiento de una modalidad así puede justificar el estancamiento en la progresión de las medidas de carácter contributivo por cuanto que permite sin un elevado coste, dado el carácter escaso de las prestaciones en cuestión, dar la impresión de estar avanzando hacia una consolidación en el sistema cuando lo que se puede estar produciendo es su utilización como pretexto para no lograr los fines inherentes al mismo⁹¹.

Puestas así las cosas se podría generalizar el establecimiento de un sistema de mínimos de carácter universal que garantizaría los recursos para cubrir las necesidades más básicas de la existencia, mientras que se podría asistir a una paulatina descomposición de la modalidad contributiva. En consecuencia, el planteamiento de la homogeneidad de las categorías agrarias en relación con las

⁹⁰ Vid ALONSO OLEA, M.: "Las Bases de la Seguridad Social", op. cit., p. 466. El principio de especialidad así considerado no significa otra cosa que dispersión, complejidad y heterogeneidad injustificada de la normativa jurídica reguladora del sistema de seguridad social, lo que, unido a la enorme profusión de preceptos reglamentarios dictados en desarrollo del régimen general y de los especiales, hace que la función reestructuradora y sistematizadora de la compleja normativa de la previsión social española intentada por la Ley de Bases no logre tampoco su cometido, dejando sin alcanzar el principio de unificación deseado. Es verdad que, como acertadamente ha subrayado Alonso Olea, "en un sistema de Derecho tan fluido como lo es el de la Seguridad Social, ni se puede ni se debe ir a una inmovilización absoluta", sobre todo si se tiene presente que "toda la Seguridad Social reposa en buena medida sobre condicionamientos económicos, variables según la situación económica y las disponibilidades financieras del país

⁹¹ Vid. VIDA SORIA, J.: "Régimen general y regímenes especiales en el sistema de la seguridad social española", op. cit. Pero ello no justifica de ningún modo, en nuestra opinión, esa arbitraria división de las normas reguladoras de los regímenes especiales, ni ese posible establecimiento de otros nuevos por normas de rango ínfimo, a no ser por motivos de dudosa conveniencia política.

categorías de los trabajadores de la industria o los servicios en Europa se plantea sobre bases nuevas, ya que no se trata de lograr la homogeneización, sino que tipo de homogeneización⁹².

En relación con Régimen Especial Agrario este planteamiento resultaría bastante sencillo, no sería necesario proseguir en la homogeneización en tanto la misma no cumpla una función legitimadora previa con respecto al conflicto básico de origen agrícola o bien de otros conflictos de carácter más general de los que éste pudiera formar parte o que presenten bastantes relaciones con el mismo.

Al final, estas posturas tampoco serían tan distantes ya que en ambas estaría latente la perspectiva del conflicto, la diferencia radicaría en las características que presentaría el conflicto que se trataría de componer. Mientras que para la primera asistiríamos a un conflicto de índole social en términos de falta de equidad redistributiva y por tanto la consecución de los principios de universalidad, homogeneidad, uniformidad, solidaridad... en el sistema serían de la mayor importancia, para la segunda el conflicto se presentaría en términos de mantenimiento de la estructura del sistema, sin más.

Lo cierto es que la adhesión a cada una de estas posturas dependerá de consideraciones metajurídicas. Sin embargo, aquí no pretendemos hacer un análisis al margen de la norma, sino observar cual ha sido la postura imperante en la actuación legislativa y que ha tenido como resultado el mantenimiento de un Régimen Especial como el que sigue vigente en España y en muchos países del continente europeo.

⁹² Se puede estar hablando de una homogeneización que en vez de lograr los pretendidos niveles de protección a los que siempre aspiró el trabajador de la agricultura se trate de una homogeneización en la que se vean incluso menguadas ciertas adquisiciones logradas hasta ahora. Sin duda nos encontramos ante una visión pesimista, en la medida en que partimos de una percepción de seguridad Social entendida como sistema y como respuesta a un conflicto de falta de redistribución de riqueza de la sociedad en su conjunto. Sin embargo, y siendo simplista siguiendo los parámetros normativos que dieron origen a la normativa sobre Seguridad Social el tema se plantearía en otro sentido, quizás un tanto oportunista, en la medida en que se podría proseguir en la desregulación del sistema en tanto no se hiciera presente el conflicto y por tanto no habría razón para el pesimismo pues la norma habría cumplido la función para la que fue creada, es decir, el mantenimiento del orden, por tanto si este se mantiene por sí sólo se haría innecesaria la norma.

Centrándonos más específicamente en el caso español, la conclusión a la que se puede llegar es que el legislador ha optado por la segunda de las posturas, pues aún cuando no se puede negar que en determinados momentos se ha procedido a una clara equiparación con base en los principios que venimos reseñando, esta ha correspondido genuinamente a fases legitimadoras, pero que no han logrado con plenitud los objetivos que se hubieron planteado en un principio. Estos principios de los que estamos hablando se han quedado hasta el momento en tendencias u objetivos matizados en muchos casos por el halo de la coyuntura socio-económica.

El establecimiento del Régimen Especial dentro de un Sistema único de Seguridad Social como consecuencia de la Ley 38/1966 su subsiguiente regulación por los Decretos 2123/1971 y 3772/72, así como los propósitos unificadores presentados por el Decreto 2065/1974 se han quedado en meras intenciones que para nada marcan el devenir normativo, hasta el punto de ser considerados por la jurisprudencia como meros consejos para una futura regulación a pesar de los intentos denodados de la doctrina por su consideración como principios inspiradores y de su reconocimiento normativo en normas como el artículo 10 de la Ley General de la Seguridad Social⁹³.

⁹³ Después de declarar urgente la adopción de medidas de política social encaminadas a revalorizar el factor humano campesino y a impedir la despoblación del medio agrario, y tras reconocer la necesidad de superar los criterios inspiradores del anterior régimen de seguros sociales en la agricultura, la Exposición de Motivos de la Ley- objeto primordial de nuestra reflexión. señala los objetivos fundamentales y los principios inspiradores del nuevo texto legal. Tres son los objetivos fundamentales que se pretenden alcanzar con la nueva regulación:

- a) La máxima equiparación posible en la protección social otorgada a los trabajadores agrarios y a los trabajadores de la industria y los servicios.
- b) El fomento del trabajo campesino con el fin de lograr la continuidad de la vida laboral de los trabajadores que el agro necesita, facilitando con ello la posibilidad de su formación y especialización en tareas agrícolas para un mayor rendimiento y una mejor remuneración.
- c) Una óptima edad laboral del colectivo humano que compone la población agraria, atenuando la tendencia migratoria y evitando el peligroso envejecimiento de la población activa en el campo. Sus criterios rectores, como advierte la citada Exposición de Motivos, se inspiran en los principios de la Ley de Bases de la Seguridad Social, y muy especialmente en los siguientes:
- d) El tratamiento igual en lo posible de iguales situaciones de infortunio, partiendo siempre de la previa distinción entre los dos grandes sectores de trabajadores por cuenta propia y ajena.

La nueva concepción de la Seguridad Social surgida en los años cuarenta todavía no tiene, en España, como en la mayoría de los países, una traslación completa. De hecho, en nuestro país y siguiendo la doctrina jurisprudencial antes mencionada se plantearían por un lado un conjunto de principios que ya no serían inspiradores, sino aconsejadores del posible desarrollo normativo y un conjunto normativo, que aunque con aproximaciones significativas a la noción de Seguridad Social planteada con posterioridad a la segunda guerra mundial, todavía presenta una estructura que responde en gran medida a los criterios seguidos para el establecimiento de una normativa de previsión social.

Por tanto, al igual que en el resto de Europa, la pervivencia en nuestro Sistema de un Régimen Especial Agrario frente a un Régimen General que tradicionalmente, por su origen, se ha relacionado con los trabajadores de la industria, aunque no tiene razón de ser en la actualidad por su expansión a otros sectores como el de los servicios, tiene como base la precisión de paliar las necesidades de la población que vivía en el medio rural, pero no entendida ésta como una finalidad, sino como un medio. Es decir, es una normativa que responde a una necesidad de contención de las capas más depauperadas del mundo rural que venían arrastrando desde mucho tiempo atrás una grave situación de postración social, la cual se estaba viendo

-
- e) El otorgamiento de servicios y prestaciones en función de una continuidad en la consideración de trabajador agrario, que se manifiesta en una permanencia constante en el censo y en una ininterrumpida cotización.
 - f) La regulación de prestaciones fundamentales de otorgamiento inmediato, sin perjuicio de su posterior mejora o de la incorporación de nuevas prestaciones a medida que las posibilidades financieras del régimen lo permitan.
 - g) La importancia dada a las prestaciones preventivas y recuperadoras.
 - h) La desaparición del espíritu de lucro en la gestión.
 - i) El saneamiento del régimen financiero consiguiendo, a través de la importante participación porcentual del gasto público en el coste del régimen especial agrario de la seguridad social, una verdadera solidaridad nacional y una redistribución de la renta nacional. La representación de empresarios y trabajadores en el gobierno y desarrollo de este régimen especial, dentro de una entidad gestora de simplicidad funcional y economía administrativa

agravada en mayor medida por el agravio comparativo de las medidas adoptadas a favor de los trabajadores provenientes de la industria⁹⁴.

Un ejemplo de lo expuesto más arriba es el Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el empleo. Con este Real Decreto se suprime el Servicio del mutualismo laboral además de otros servicios que impedían un funcionamiento racionalizado de un Sistema que respondía a principios comunes. En el ámbito de la gestión hemos de considerar que este Real Decreto supone una consecuencia lógica de aquellas previsiones que ya se establecieron en la década de los sesenta, Con este Real Decreto se puede ejemplificar muy claramente como las funciones de acumulación y legitimación no están disociadas, ya que mientras se persigue una finalidad de consolidación de las bases presupuestas en períodos anteriores se llevan a su consecución nuevos parámetros que hasta ese momento habían carecido de virtualidad. Estos parámetros van a ser los de simplificación, racionalización, descentralización y eficacia social.

No podemos obviar que todo lo anterior va a tener una serie de consecuencias trascendentales en el caso del Régimen Agrario de la Seguridad Social pues va a suponer la plasmación del principio de homogeneización en el ámbito gestor. Esta normativa va a permitir, por tanto, a efectos de la cuestión que estamos debatiendo una nueva aportación legitimadora para el trabajador del campo ya que por burocrática o administrativa que se trate no deja de responder a aquellos principios que no impedirían hablar de un auténtico sistema. De esta manera, conforme a lo determinado en la Disposición Transitoria Segunda de dicho Real Decreto las antiguas mutualidades características de una estructura de seguros autónomos, tanto del Régimen General como de los Regímenes Especiales, van a pasar a formar parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social, a excepción de las mutualidades de Funcionarios y el Instituto Nacional de las Fuerzas Armadas.

⁹⁴ DUPEYROUZ, J.J.: *L'évolution des systèmes et la théorie générale de la Sécurité Sociale des pays membres des Communautés Européennes et de la Grand Bretagne*, Luxemburgo, 1966, pp. 112 y 117. Precisamente al ser la agricultura en nuestros días el grupo social estructuralmente más débil en términos económicos, la reforma de su régimen asegurativo había de conceder singular importancia a aquellos elementos.

Sin embargo, los avances logrados en esta materia más que permitir una legitimación del sistema conforme a parámetros de universalidad y uniformidad lo que lograron fue fortalecer aquella vieja tendencia de composición de un conflicto específico, en períodos en los que dicha composición se hacía más necesaria como consecuencia de factores demográficos o sociológicos y siempre con el acompañamiento de una situación económica favorable. Esto explica sin duda, que el legislador a pesar de los años transcurridos y de las disposiciones específicas contenidas en la propia Ley General de la Seguridad Social siga manteniendo un enfoque de especialidad, cuando no en muchos casos de autonomía⁹⁵.

Prueba de lo hasta aquí expuesto, una vez más, vendría a ser la línea jurisprudencial a la que nos hemos referido con anterioridad y según la cual, a pesar del tenor literal del que se deduciría que el Régimen General se convertiría en el modelo de cobertura del Sistema, la normativa del Régimen General no sería aplicable ni como Derecho Supletorio, ni común frente al Régimen Especial Agrario, llegando incluso a considerar que no sería ni siquiera de aplicación el Título I de la Ley General de la Seguridad Social, ya que este Régimen gozaría de su propia Ley constitutiva.

Como vemos y a pesar que desde un planteamiento científico se pueden argumentar otro tipo de consideraciones la lógica legislativa y jurisprudencial parecen seguir manteniendo la vía de la separación⁹⁶. Por tanto, solamente siguiendo esta postura sería posible una aproximación científica a lo actualmente regulado, a pesar de que ello contraste notablemente con la idea misma de sistema y pueda poner en duda la misma voluntad legislativa en relación con determinados presupuestos normativos que estarían al margen de cualquier consideración positivista y que, por

⁹⁵Vid. VIDA SORIA, J.: "Régimen general y regímenes especiales en el sistema de la seguridad social española", op. cit., p. 52. Se manifiesta, de esta manera, un sistema incoherente en el que se perpetúan los antiguos regímenes bajo fórmulas nuevas.

⁹⁶ AGUT GARCÍA, C.: «Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social: Régimen jurídico del campo de aplicación», cit., p. 63. ALMANSA PASTOR, J.M.: Derecho de la Seguridad Social, cit., p. 580. CUBAS MORALES, A.: El campo de aplicación del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, cit., p. 7 a 14. Estos autores hablan de una posible evolución del régimen tendente a su desaparición por inclusión en los distintos sujetos que lo integran según se trate de trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia, bien en el Régimen General, bien en el Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos.

tanto, no dejarían de ser posibilidades a tener en cuenta pero, en ningún caso axiomas sobre los que articular nuestro un engranaje jurídico⁹⁷.

Después de todo lo desarrollado hasta ahora se pueden establecer una serie de presupuestos básicos para analizar desde un punto de vista técnico la Seguridad Social Agraria. En primer lugar partimos de la consideración de que la norma no se establece sin ningún fundamento, sino que responde a la necesidad de una composición de intereses que, contrapuestos, habían dado lugar a la generación de un conflicto. En segundo lugar que la normativa sobre Seguridad Social se originó como un instrumento componedor dentro del conflicto de intereses desarrollado a partir de la evolución de unas relaciones laborales específicas surgidas a partir de la revolución industrial. Esta normativa denominada de previsión social es lo que ha evolucionado para convertirse en el actual Régimen General, sin dejar de perder el carácter componedor que tuvo desde su origen.

Por otra parte, el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, tampoco ha dejado de responder a la necesidad de composición del conflicto específico generado por la realización de la actividad agraria. Este conflicto, más antiguo que el industrial, por la propia naturaleza de la actividad desarrollada, se había venido articulando a través de determinadas medidas que habían quedado desfasadas como consecuencia de los nuevos criterios sobre previsión social sentados en el ámbito industrial.

El Régimen Especial Agrario se establece, así, como una forma de composición del conflicto agrario mediante la aplicación de una técnica similar a la utilizada para componer el industrial. Por tanto, y a pesar de la similitud de las técnicas la subsistencia del carácter diferenciado del conflicto básico va a dar lugar a una evolución diversificada, en la que el Régimen Especial Agrario va a presentar un

⁹⁷ Todo esto es por lo que ciertos planteamientos hipotéticos no se sustentan, ya que no se puede armonizar la tendencia hacia la homogeneidad con una serie de diferencias sostenidas en criterios tan rígidos como los que hemos apuntado anteriormente, de carácter jurisprudencial. El establecimiento de un programa de trabajo sobre esas bases hubiera resultado infructuoso, en la medida en que no hubieran respondido a la realidad de la evolución normativa experimentada y la comparación entre ambos regímenes habría planteado dudas insalvables dada la escasez de fundamentación de unas diferencias que en muchos casos tienen una muy pequeña virtualidad lógica.

menor desarrollo, como consecuencia de la menor entidad del conflicto dentro de la complejidad social y del escaso desarrollo económico de las explotaciones agrícolas en relación con las explotaciones industriales. Estas serían las bases de la actual diferenciación y sobre ellas debemos articular la casuística normativa específica de cada una de las instituciones jurídicas que componen la estructura del sistema⁹⁸.

⁹⁸ Sin embargo, tampoco podemos desconocer que se ha seguido una trayectoria, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX, más acentuada en los últimos años, que sobre las bases de la composición de un conflicto más general en consideración a planteamientos de redistribución social ha establecido unos presupuestos o bien ha marcado una tendencia que aunque pueda carecer de fuerza vinculante ha servido de parámetro interpretativo e incluso de fundamento jurídico para llevar a cabo algunas de las reformas que han aproximado el Régimen Especial Agrario al Régimen General. Sobre este aspecto véanse con carácter general las obras de Borrajo Dacruz, E.: *Introducción al Derecho del Trabajo*, Tecnos, Madrid, 1999, G. Bayón Chacón y Pérez Botija E.: *Manual de Derecho del Trabajo, Volumen I*, Marcial Pons, 1978-1979, BORRAJO DACRUZ E.: *De la previsión social a la protección en España: Bases histórico-institucionales hasta la constitución*. *Revista de economía y sociología del trabajo*, núm. 3/marzo 89, ALMANSA PASTOR, J.M.: *Derecho de la Seguridad Social*, Tecnos, Madrid, 1987. ALONSO OLEA, M Y TORTUERO PLAZA, J.L.: *Instituciones de Seguridad Social*, Civitas, Madrid, 1990. DE LA VILLA GIL, L.E.: *La Formación Histórica del Derecho Español del Trabajo*, Comares, Granada, 2003 y CASAS BAAMONDE, M. E. *Autónomos agrarios y seguridad social*, cit., Madrid, 1975

CAPÍTULO II

CONCEPTUACIÓN ACTUAL DE LA PROTECCIÓN SOCIAL AGRARIA

1. LA SIGNIFICACIÓN ACTUAL DE LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN AGRARIA

El eje estructural sobre el que se ha venido fundamentando la protección social de los trabajadores agrarios hasta el momento ha sido la Seguridad Social Agraria. Esta relevancia se ha puesto aún más de manifiesto como consecuencia de las transformaciones que se están experimentando en este ámbito de la protección social. EL Acuerdo sobre Medidas en Materia de Seguridad Social firmado el 13 de julio de 2006 estableció, dentro del marco de las Recomendaciones 3ª y 6ª del Pacto de Toledo, la necesidad de simplificar la estructura entre regímenes de la Seguridad Social. Esta simplificación está produciendo importantes alteraciones en la delimitación de la protección social de la población agraria tal y como estaba configurada por el Decreto 2123/1971 por el que se aprobó el Texto refundido de las normas reguladoras de la Seguridad Social Agraria y por el Decreto 3772/1972 por el que se aprobó el Reglamento General del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

La magnitud de estas alteraciones se debe a las especificidades que han sido atribuidas tradicionalmente a la población agraria y que llevaron a la configuración de un Régimen Especial Agrario dentro del subsistema de la Seguridad Social. Es por esto que la especialidad de las relaciones jurídicas de Seguridad Social de los trabajadores agrarios se ha venido manteniendo por la relevancia jurídica otorgada a esas especificidades en tanto que fundamento para poder articular la protección social de este colectivo. La subsistencia de la Seguridad Social de los trabajadores

agrarios como Régimen Especial ha dependido de la atribución de esas características específicas y concretas a la población agraria dentro del ordenamiento jurídico⁹⁹.

La trascendencia de la determinación de un régimen jurídico específico dentro del proceso de simplificación de la estructura del sistema de la Seguridad Social va más allá de la mera delimitación dogmática de un centro de imputación normativa, ya que lo realmente relevante es la especialidad atribuida a la protección social de este ámbito de la población¹⁰⁰. Esas características específicas han sido el elemento más importante a la hora de mantener la separación entre regímenes. Desde el punto de vista técnico jurídico las diferencias sustanciales entre regímenes se han venido manifestando prioritariamente en esa caracterización diferenciada por razón de la actividad. Cualquier divergencia en las prestaciones, en el sistema de cotización o en cualquier otro elemento de la seguridad social de estos trabajadores no tiene porque dar lugar a una estructura diferenciada dentro del sistema de Seguridad Social¹⁰¹. Por tanto, la simplificación propuesta por el Acuerdo de 13 de julio de 2006 ha supuesto y necesariamente tiene que seguir suponiendo la modificación de las características diferenciadoras sobre las que se fundamenta la especialidad del Régimen de protección de los trabajadores agrarios.

⁹⁹ De ahí la importancia subjetiva otorgada a este ámbito de la protección social. Vid. VIDA SORIA, J.: "Estudio Preliminar sobre la recuperación de un clásico de la doctrina de la Seguridad Social en DURAND, P.: *La política contemporánea de Seguridad Social*, MTSS, Madrid, 1991, p. 41. De esta manera, se ha llegado a decir que "podrá haber Sistema institucional e incluso jurídico de Seguridad Social cuando se trabaje sobre un derecho positivo que lo permita, esto es: que defina un ámbito subjetivo homogéneamente". El criterio de la homogeneidad un poco suavizador de la universalidad se establece como criterio delimitador claro de la noción de sistema. La falta de tal criterio científico puede dar lugar a construcciones terminológicas o político-sociales que necesariamente pueden conllevar hacia el fracaso.

¹⁰⁰ Vid., MALDONADO MOLINA, J.A.: *Protección de la vejez en España. La pensión de jubilación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, p. 130. Estos procesos de diferenciación son los que determinan la aparición de un centro de imputación de normas.

¹⁰¹ En contra de lo que pudiera parecer desde el punto de vista de la configuración jurídica las diferencias entre regímenes no se han sustanciado en el ámbito de las prestaciones. Las diferencias entre prestaciones se han caracterizado por el agravio comparativo entre el mayor o menor grado de desarrollo de las mismas pero no por una diferenciación conceptual. Así, las prestaciones del Régimen Especial Agrario han tenido la misma naturaleza jurídica que las del Régimen General. Como se están planteando en las reformas proyectadas, a través de sistemas especiales.

2. REPLANTEAMIENTO DEL CONCEPTO

Según el bloque V del Acuerdo sobre Medidas en Materia de Seguridad Social, de 13 de julio de 2006, las modificaciones en el Régimen Especial Agrario se establecen con el objetivo de lograr “la equiparación en prestaciones y obligaciones de los cotizantes” en cuanto que “exigencia de la equidad que debe presidir el sistema de protección social”. Se parte de una consideración integral de la condición humana en tanto que fundamento de la igualdad que debe presidir el reconocimiento de sus derechos frente a situaciones de necesidad material. Con ello se propicia la necesidad de una continua ampliación e integración de la Seguridad Social Agraria que supone una homogenización interna del sistema que se ha materializado a través de las siguientes actuaciones legislativas:

1º Mediante la integración de los trabajadores por cuenta propia del REA en el RETA. Así se ha producido a partir del 1 de enero de 2008 por aplicación de la Ley 18/2007, de 4 de julio (BOE del día 5), dictada en desarrollo del Acuerdo sobre encuadramiento y cotización a la Seguridad Social de los Trabajadores Agrarios por cuenta propia, de 20 de octubre de 2005, estableciéndose un sistema especial de cotización a favor de los trabajadores agrarios por cuenta propia, titulares de explotaciones familiares o que trabajen en las mismas.

2º A través de la adaptación del sistema de cotización de los trabajadores por cuenta ajena realizada por la disposición final décimo-tercera de la Ley 2/2008 de 23 de diciembre de presupuestos generales del Estado para 2009.

3º Mediante las propuestas de integración de los trabajadores agrarios por cuenta ajena en el Régimen General cuyo plazo de plasmación legislativa, el 1 de Enero de 2009, ya ha sido superado¹⁰². Se prevén dos formas de integración en

¹⁰² Vid.: DURAND, P.: *La política contemporánea de Seguridad Social*, MTSS, Madrid, 1991, p. 41. En el origen de la noción de Seguridad Social subyace “una continúa extensión de la noción de riesgo social (que) se ha producido en el transcurso de la evolución de los seguros sociales hacia la Seguridad Social. De esta forma, frente al seguro social lo característico es la extensión de las medidas de protección frente al riesgo”

función de la temporalidad de los trabajadores agrarios. Para los trabajadores fijos se prevé la aplicación de las normas comunes del Régimen General. Para los eventuales y fijos discontinuos agrarios, es decir, aquéllos contratados por tiempo cierto o que realicen actividades de campaña o temporada, intermitentes o cíclicas, independientemente de la duración de su actividad, se proyecta una integración a través de un sistema especial. Sin embargo, esta dualidad no afecta a la supresión definitiva que se pueda hacer de las particularidades existentes en el régimen jurídico vigente del ámbito subjetivo del Régimen Especial Agrario ya que la singularidad del establecimiento de este sistema especial se fundamenta en el artículo 11 de la Ley General de Seguridad Social y, por lo tanto sólo afecta a los actos de encuadramiento, afiliación, cotización y recaudación.

La actualización de este objetivo de la equiparación en todos los instrumentos normativos mencionados es el resultado de la importancia que la cuestión de la convergencia entre el régimen general y los regímenes especiales ha adquirido en los últimos años en nuestro ordenamiento jurídico hasta el punto de ser una de las cuestiones que de manera más insistente ha sido tratada por los pactos y acuerdos sociales de la continuada “reforma pactada de la Seguridad Social”. Dentro de los hitos más relevantes de esta reforma no se pueden dejar de mencionar el Pacto de Toledo de abril de 1995, el Acuerdo para la Mejora y Desarrollo del Sistema de Seguridad Social de abril de 2001 y la renovación del Pacto de Toledo a través de la Resolución del Congreso de los Diputados de 2 de octubre del año 2003. A su vez, la consecución de este objetivo de homogeneidad en el ámbito de la Seguridad Social de los trabajadores agrarios tiene sus precedentes en la necesidad que se puso de manifiesto con la aprobación del texto constitucional de superar la especialidad en la regulación de la Seguridad Social de los trabajadores agrarios mediante una consideración integradora de los artículos 14 y 41 y en la propia Ley de Bases de la Seguridad Social del año 1963 cuando estableció como objetivo básico del sistema la equiparación entre regímenes.

Sin embargo, lo más relevante de todo este proceso es que la pérdida de especificidad agraria en la Seguridad Social provocada por la homogeneización va poniendo al descubierto toda una serie de medidas distintas, muchas de ellas con un origen anterior al de la propia Seguridad Social, cuyo objetivo es también hacer frente

a los riesgos sociales que pueden ser sufridos por la población agraria. Esto conlleva que en el análisis de la protección social de los trabajadores agrarios, aparte de atender a la propia evolución endógena de la Seguridad Social Agraria, se trascienda los parámetros de la misma y se preste cada vez más atención a esos otros instrumentos jurídicos de atención a la necesidad en el ámbito agrario¹⁰³.

El proceso de homogeneización de la Seguridad Social Agraria con otros regímenes del sistema esta diluyendo la especificidad de dicho régimen jurídico. Como consecuencia, se está poniendo de manifiesto la importancia de todo este conjunto de medidas que sin ser Seguridad Social han tratado de hacer frente a las insuficiencias de la misma para hacer frente a los riesgos sociales. Estas medidas no han surgido espontáneamente. Se han venido implantando de una manera separada pero paralela a la Seguridad Social Agraria. Son medidas dispersas, fragmentarias pero que han venido a ser complementarias o incluso sustitutivas de las medidas de la Seguridad Social dentro de la función de protección social que a la misma le compete. De esta manera, han venido atendiendo a las carencias de la Seguridad Social en materia de jubilación, en materia de protección por desempleo dadas las insuficiencias para hacer frente a las dificultades para el acceso y mantenimiento de los puestos de trabajo, en los riesgos generados por el carácter temporal y migratorio de la actividad agraria dentro de los que se deben destacar las necesidades generadas por el desarraigo familiar, el fracaso escolar, la incertidumbre laboral y las contrataciones irregulares y, por último, las carencias de la Seguridad Social para hacer frente a la protección social de los trabajadores autónomos agrarios. En este último caso, su papel de protección social resulta crucial ya que sin ellas podría llegar a resultar incluso imposible el ejercicio de la actividad agraria.

Incomprensiblemente, dada la importancia que tienen como mecanismos para hacer frente a los riesgos sociales agrarios, todas estas medidas no han sido hasta ahora abordadas dentro del ámbito de la protección social agraria. Ello puede haberse debido a su fragmentariedad y complejidad técnica, sin embargo, hay que tener en cuenta que se tratan de medidas que están insertas dentro de una política

¹⁰³ Vid. BORRAJO DACRUZ, E.: "De la previsión social a la protección en España: Bases histórico-institucionales hasta la constitución" *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, núm. 3, 1989. p. 12.

de protección social en la medida en que su objetivo fundamental es hacer frente a las necesidades de la población agraria con carácter independiente a consideraciones relativas a la producción, tratan de garantizar las condiciones de vida de la población agraria, pretenden garantizar la paridad de renta entre la población agraria y el resto de los sectores de la población, en particular con los trabajadores de la industria y los servicios y hacen frente a los riesgos sociales agrarios como elemento fundamental para evitar la despoblación de las zonas rurales como consecuencia de la escasez de recursos. En consecuencia, se hace necesario realizar un análisis pormenorizado de todas esas instituciones jurídicas, tal y como se pretende en la parte tercera de este estudio, para poder contextualizar la protección social agraria dentro del panorama jurídico actual¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Vid. BAIGORRI AOIZ, A.: "Subsidio Agrario en el marco regional de Extremadura" en CANSINO MUÑOZ-REPISO, (Coord.): *El Campo Andaluz y Extremeño: La protección Social Agraria*. CES, Madrid, 2003, p. 94, En los últimos tiempos se potencian mecanismos de eliminación del conflicto en el sector que vienen siendo complementarias de medidas de fijación de la población rural en los asentamientos agrarios. De esta manera, en la actualidad se vuelven a los esquemas generados por las primeras medidas de composición que se arbitraron, o más bien, se pretendían arbitrar desde comienzos del siglo XX basadas en el aumento de la productividad aunque matizadamente porque aquí se centra la atención en la potenciación de actividades aditivas. Así se vienen manifestando desde hace casi una década las recomendaciones comunitarias en la que se apuesta por el mantenimiento no sólo de la población rural sino también de los trabajadores agrícolas para lograr el diseño establecido de construcción europea.

SEGUNDA PARTE

LA SEGURIDAD SOCIAL AGRARIA

CAPÍTULO I

LA REESTRUCTURACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL AGRARIA

1.- DEL RÉGIMEN ESPECIAL AGRARIO A LOS SISTEMAS ESPECIALES DE TRABAJADORES AGRARIOS

En estos momentos se está asistiendo a la reestructuración de la Seguridad Social Agraria, con objetivo de proceder a la simplificación e integración gradual de los regímenes de la Seguridad Social prevista en 1995 en la Recomendación sexta del llamado Pacto de Toledo. Esta recomendación no se abordaría hasta pasada una década, sin que hiciera referencia a la misma en los otros dos hitos reformistas de ese período, y que se sucedieron como actos de una misma obra¹⁰⁵: el “Acuerdo de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social” y la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social.

Así, hubo que esperar al Acuerdo sobre Medidas en materia de Seguridad Social de 2006, que acogió la decisión de proceder a la sustitución del REA, régimen de encuadramiento de la seguridad social de los trabajadores agrarios durante más de cuarenta años. La primera consecuencia de la reestructuración fue la Ley 18/2007, de 21 de junio¹⁰⁶ por la que se integraron los Trabajadores por Cuenta Propia del Régimen Especial Agrario en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. La segunda consecuencia que se deriva de la reestructuración es la integración en el

¹⁰⁵ RODRÍGUEZ DEVESA, C., «La Seguridad Social española en el Proyecto de Ley de Consolidación y Racionalización de la Seguridad Social», *Tapia*, núm. 93, abril, 1997, p. 19.

¹⁰⁶ BOE 5 de julio.

Régimen General de los trabajadores por cuenta ajena en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

El estudio de la seguridad social agraria en estos momentos de tránsito debe hacerse, por tanto, desde una doble perspectiva. Primero, analizando las novedades propuestas y, en segundo lugar, previendo las posibilidades de subsistir que tienen los enfoques jurídicos del REA en el nuevo sistema.

Para estudiar las nuevas perspectivas que se abren hay que tener en cuenta la situación de partida. El colectivo de los trabajadores agrarios ha sido uno de los más desprotegidos en nuestro país, con un marco de protección claramente inferior y discriminatoria respecto del resto de los trabajadores por cuenta ajena. Sobre todo, si se tiene en cuenta que su proporción no es exigua, hay alrededor de 800.000 trabajadores por cuenta ajena afiliados al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social y constituyen un porcentaje elevadísimo en Comunidades Autónomas tan relevantes para el conjunto nacional como Andalucía que cuenta con cerca de 500.000¹⁰⁷.

La especificidad en el tratamiento protector de los trabajadores agrarios era un reflejo más de que en nuestro sistema de Seguridad Social no se pudiera hablar de un sistema común de prestaciones a todos los regímenes de la Seguridad Social. Por ello, a la hora de analizar el Régimen Especial Agrario, al margen de precisar su ámbito subjetivo y objetivo, resultaba particularmente relevante establecer ese marco de diferenciación respecto del resto de los regímenes y de manera fundamental con el Régimen General, ya que la especialidad del Régimen Especial Agrario ha sido una constante en todos los elementos que conforman su estructura y que se ha hecho esencialmente patente en el tema de las prestaciones¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Los datos de afiliación y altas en la Seguridad Social, en mayo de 2009, recogen un total de 801.089 trabajadores en alta en el REA, de los que 493.927 se encuentran en Andalucía (http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/Est/aaa/Altas_y_Bajas_de_afiliaci_n/120553)

¹⁰⁸ Al constituir las prestaciones el núcleo esencial sobre el que se vértebra cualquier conjunto institucional de protección social es lógico que en él adquieran especial relevancia los rasgos generales en los que se sustenta todo el conjunto. Cualquier elemento de configuración normativa va a comportar alguna singularidad si de una u otra manera afecta a ese elemento

2.- EL FUNDAMENTO DE LAS SINGULARIDADES DE SU ACCIÓN PROTECTORA

2.1.- EL PRETENDIDO ENFOQUE OBJETIVO DE LA DIFERENCIACIÓN

2.1.1.- Argumentos objetivos

La instauración del Régimen Especial Agrario, en 1966, se asentó en una serie de consideraciones técnicas que justificaban las singularidades determinantes de la existencia de un régimen especial para el sector agrícola. Así, de la Exposición de Motivos de la Ley 38/1966, de 31 de mayo se pueden extraer las siguientes consideraciones:

1ª Que no existen bases sólidas para poder reconocer la misma protección a los trabajadores agrarios por cuenta ajena que a los del Régimen General. Se consideraba que no hay fundamentos lo suficientemente realistas para que los trabajadores agrarios gocen de dicha protección¹⁰⁹.

nuclear. Vid.: BAYÓN CHACÓN, G.: "El elemento de pluralidad en la Seguridad Social española: Régimen General y Regímenes Especiales", en AA.VV.: Diecisiete lecciones sobre Regímenes Especiales de la Seguridad Social, cit., pp. 10-11, y VIDA SORIA, J.: "Los Regímenes Especiales", cit., p. 156.

¹⁰⁹ En este sentido, el epígrafe primero de la Exposición de motivos de la Ley 38/1966, de 31 de mayo establecía que las actuaciones efectuadas en la ley estaban destinadas a "acometer sin demora medias realistas que otorguen el grado de seguridad indispensable, dentro de lo posible, para contribuir a mantener la estructura social campesina y atender a las posibles contingencias sociales que pueden afectar a la población laboral". Según esto, la exclusión de la protección por desempleo significaba que su aplicación a los trabajadores agrarios era un planteamiento alejado de la realidad.

2ª Se entendía que las posibilidades futuras de concordancia entre la protección otorgada por el Régimen General y la del Régimen Especial Agrario no podían ser factibles¹¹⁰.

3ª Se partía de considerar que las situaciones de infortunio del Régimen Especial Agrario eran distintas de las del Régimen General. En consecuencia, se estimaba que, desde un punto de vista técnico, las situaciones determinantes de las prestaciones de los trabajadores de la industria y los servicios no tenían las mismas características que las de los trabajadores agrarios¹¹¹.

4ª Se consideraba que la acción protectora en el ámbito agrario era una acción protectora de carácter residual, no significativa en orden a garantizar los criterios de seguridad que se argumentan para el resto de las prestaciones¹¹².

¹¹⁰ Con carácter general, se entiende que precisamente la instauración del Régimen Especial Agrario lo que pretende es la integración. Así en el epígrafe tercero de la exposición de motivos de la Ley 38/1966 dice que “se logrará para los trabajadores del campo un grado de protección social concorde” “con el que tendrán los trabajadores de la industria y los servicios con el desarrollo de la Ley de Bases de la Seguridad Social”, sin embargo, no se puede olvidar que matiza esa integración con una expresión “hasta donde sea posible”. En otra parte se sostiene que la regulación del Régimen Especial Agrario se hará “buscando, dentro de lo posible, la equiparación con los sectores industriales y comerciales”. Es decir, al excluir el apartado siete de la exposición de motivos la protección por desempleo el legislador está entendiendo que no se hace posible integrar la protección por desempleo que venían disfrutando los trabajadores del Régimen General en el Régimen Especial Agrario.

¹¹¹ Así, en el epígrafe cuatro letra a) de la exposición de motivos de la Ley 38/1966 se establece como principio de regulación del Régimen Especial Agrario en relación con el Régimen General “el Tratamiento igual en lo posible de iguales situaciones de infortunio que puedan afectar al trabajador del campo y a su familia, siempre partiendo de la previa distancia entre dos grandes sectores de trabajadores por cuenta propia y ajena”. La exclusión de la protección por desempleo es el reconocimiento de que para el legislador de 1966 la situación de infortunio por desempleo de los trabajadores agrarios era distinta que la de los del Régimen General y por ello no se debía incluir dentro de la acción protectora del Régimen Especial Agrario.

¹¹² En materia de prestaciones la exposición de motivos de la Ley 38/1966 pone de manifiesto que el criterio que explica esas inclusiones y exclusiones en cuanto a las contingencias que deben ser protegidas es el de “garantizar la protección de aquellas contingencias que puedan determinar las necesidades más importantes en cada uno de los grupos de trabajadores protegidos comprendidos en el campo de aplicación de la Ley” seguidamente establece las prestaciones que deben estar incluidas dentro del Régimen Especial Agrario dejando fuera a las prestaciones por desempleo. Así, en el apartado siete establece “En los trabajadores por cuenta ajena la Ley llega en lo posible a la equiparación total con el régimen general en las prestaciones de asistencia sanitaria, incapacidad laboral transitoria, vejez, invalidez, muerte y supervivencia, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales”. Además, se sostiene Y también se da por sentado que la protección por desempleo era una prestación residual puesto que se consideraba que “Para aquellas otras contingencias que no revistan tan extremada

5ª Se sostenía la imposibilidad material para valorar las situaciones de necesidad de los trabajadores agrarios, entendiendo que la naturaleza de las contingencias en el ámbito agrario era distinta que la del ámbito industrial o comercial¹¹³.

Las consecuencias de estas premisas en la regulación posterior de la acción protectora de los trabajadores agrarios no han sido desdeñables:

1º La permanencia de esta racionalidad en la legislación posterior ha influido en la limitación o exclusión del ámbito de protección de los trabajadores agrarios. En la escasa regulación de la protección de los decretos 2123/1971 y 3772/1972 se aprecia la persistencia de este tratamiento.

2º Los intentos de equiparación de la acción protectora de los trabajadores agrarios con los del Régimen General se han visto obstaculizados por dicha racionalidad. El resultado ha sido una estructura normativa coyuntural, heterogénea y parcializada¹¹⁴.

2.1.2.- Ausencia de una base objetiva en el mantenimiento del REA

urgencia o cuya imposibilidad económica es manifiesta se fijan prestaciones ponderadas inferiores al régimen general e incluso con módulos distintos a éste” y se sigue diciendo “Lo expuesto anteriormente justifica que, al fijar las prestaciones, la Ley las otorgue de forma que respondan a contingencias y necesidades más intensas del grupo laboral a que van dirigidas y, en consecuencia, mientras en unos casos las prestaciones son iguales para los trabajadores por cuenta ajena y los por cuenta propia, en otros son distintas para ambos grupos”.

¹¹³ Literalmente la Exposición de Motivos dice que “la Ley no incluye prestaciones que existen en el régimen general cuando la naturaleza de la contingencia en el campo presenta características que determinan la imposibilidad material de su valoración”.

¹¹⁴ Por ello se ha venido a considerar en el ámbito doctrinal que es en la protección por desempleo donde se producen mayores divergencias entre la acción protectora entre el Régimen General y el Régimen Especial Agrario. En este sentido véanse CAVAS MARTÍNEZ, F.: Las relaciones laborales en el sector agrario, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1995, p. 155 y HIERRO HIERRO, F.J.: El Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2005, p. 375.

La pervivencia desde los años sesenta del cúmulo de agravios que ha supuesto la regulación de Régimen Especial Agrario no puede justificarse por circunstancias objetivas si se tiene en cuenta que cada vez se muestra más obsoleto, injusto y discriminatorio. Sobre todo porque ha sido un régimen que ha posibilitado el descontrol y la falta de transparencia a pesar de las últimas modificaciones que se hayan podido llevar a cabo al efecto.

Hay que tener en cuenta que la noción de especialidad se reforzaba sobre la base de las consideraciones que originariamente dieron lugar al nacimiento de un régimen para el ámbito agrario diferenciado del régimen general. Por tanto, la diferenciación en las prestaciones es explicable en términos de evolución histórica, de composición normativa y de respuesta jurídica ante un fenómeno social concreto¹¹⁵. Cualquier otra justificación sobre una base de objetivación de las ideas de necesidad o también de solidaridad en el sistema resultaría insuficiente para justificar tal diferenciación en el aspecto de las prestaciones ya que se estarían desvirtuando los mismos fundamentos sobre los que viene establecida la idea de Sistema de Seguridad Social¹¹⁶.

¹¹⁵ La consolidación de la especialidad del R.E.A. a pesar de las tendencias contrapuestas de corte universalista que constituyen el núcleo esencial de construcción de un Sistema de Seguridad Social solamente puede explicarse como consecuencia de la integración dentro de la normativa de la Seguridad Social de otras tendencias que se han afirmado como consecuencia del entramado histórico, político y económico del momento concreto en el que se instauró el régimen jurídico del conjunto de prestaciones de las que podían ser beneficiarios los trabajadores agrarios. La especialidad en las prestaciones del REA es el producto de un conjunto de circunstancias históricas, que con carácter general, son indisociables de cualquier complejo institucional de protección social. Vid.: BORRAJO DACRUZ, E.: "De la previsión social a la protección social en España: Bases histórico-institucionales hasta la Constitución", Revista de Economía y Sociología del Trabajo, núm. 3, 1989, p. 13.

¹¹⁶ Como es sabido, la noción de Sistema de Seguridad Social surge como respuesta a la desigualdad de trato ante iguales situaciones de necesidad. El hito sobre el que se fundamenta esta nueva concepción de la protección social, el Informe Beveridge (1942), trata de hacer frente precisamente a la discriminación social que con origen en la existencia de regímenes diferenciados de protección en el anterior sistema previsional daba lugar a una atribución diferenciada de los beneficios que a su vez se determinaba sobre la apreciación de unas situaciones de necesidad también diversificadas. De esta forma, la especialidad agraria es opuesta a la propia racionalidad inmanente a la noción de sistema y, por tanto, no puede encontrar su justificación en los principios que la determinan. Solamente el carácter aluvional propio de los sistemas provisionales entendido como un producto inconexo en el que se han ido superponiendo históricamente diferentes sistemas de protección es lo que permite analizar esa especialidad en la Seguridad Social de los trabajadores Agrarios. En definitiva, la especialidad no tiene su origen en los principios sustentantes de la idea de sistema sino en la pervivencia histórica en el mismo de elementos propios de los modelos de previsión dentro de lo que han venido a considerarse como sistemas mixtos en los que se han tratado de integrar

Pero si ya en su origen el REA nace estableciendo un régimen de infraprotección a los trabajadores del campo, la evolución general del Sistema no ayudará a una aproximación de regímenes, sino todo lo contrario. Y es que el REA se había venido consolidando en un contexto en el que se parte de la existencia de un sistema de Seguridad Social en riesgo permanente¹¹⁷. A partir de 1976 comienza a registrarse «claramente en las cuentas de la Seguridad Social un déficit»¹¹⁸, y es a partir de entonces cuando se generaliza el tema de la crisis de la Seguridad Social y se insiste en la necesidad de su reforma. Esta reforma se aborda y plantea en diversos informes (oficiales y doctrinales), enlazándose con el modelo constitucional de Seguridad Social. Los informes oficiales «eran portadores de una serie de datos cada vez más catastróficos sobre la situación de bancarrota de la Seguridad Social, e indirectamente restrictivistas», mientras que por el contrario los Informes doctrinales se podían «calificar de “expansivistas”; es decir, pasan por una reestructuración de la Seguridad Social y siempre concluyen preconizando un nuevo modelo, más amplio y más profundo de Seguridad Social» (VIDA SORIA)¹¹⁹.

Desde esta perspectiva, se consideraba que el sistema de Seguridad Social puede verse abocado a su desaparición como consecuencia del desequilibrio económico y financiero provocado por las crisis económicas y el crecimiento de las prestaciones. De esta forma, se venían estableciendo fórmulas jurídicas que desde ese prisma trataban de solucionar esa pretendida falta de viabilidad del sistema. Se partía de una noción estrictamente contributiva del sistema, es decir, de una concepción de previsión social más que de seguridad social. Así se perseguía una

tanto el sistema universalista, propiamente denominado como Seguridad Social, como el viejo sistema profesional anterior. Vid.: BORRAJO DACRUZ, E.: “La reforma de la Seguridad Social: de los modelos teóricos a las revisiones razonables. El Informe Beveridge en 1985” DL, núm. 15, 1985, p. 12-14.

¹¹⁷Vid. BORRAJO DACRUZ, E.: “Cotización empresarial y principio de legalidad tributaria”, AL, núm. 30, 1991, p. 747. Se pone de manifiesto como la utilización de medidas normativas como los Decretos Leyes y las Leyes anuales de Presupuestos del Estado que afectan a materias de Seguridad Social están poniendo en cuestión las bases legales y constitucionales del Sistema.

¹¹⁸VIDA SORIA, J., «La reforma de la Seguridad Social en España», *op. cit.*, p. 246.

¹¹⁹*Op. ult. cit.*, pág. 247. Entre estos Informes doctrinales, véase VV.AA., *Informe sobre la reforma del sistema español de Seguridad Social* (codirigido por DE LA VILLA GIL, L.E. y DESDENTADO BONETE, A.), Madrid, 1983.

estricta correspondencia entre cotización y prestación prescindiendo o minorizando los principios que en un principio fueron los generadores de la Seguridad Social.

Por tanto, como es sabido, a mediados de los setenta empieza en nuestro Sistema de Seguridad Social una “nueva era reformista”, una etapa en la que será la financiación de la protección la que presidirá y orientará la evolución legislativa de la Seguridad Social. Tendrán lugar una serie de “ajustes” o “reformas puntuales”, cuyo propósito no será la mejora (directa) de la intensidad de la cobertura, sino la consecución del equilibrio financiero del Sistema a través de la *contención del gasto*. Así, la “racionalización” aparecerá como la fórmula mediante la cual se consiga la viabilidad del sistema. Racionalización jurídico-económica que se traducirá, según veremos, en el reforzamiento de la contributividad de las prestaciones. Toda reforma del sistema deberá pasar necesariamente por el respeto de este nuevo “principio inspirador” de la Seguridad Social¹²⁰.

Las repercusiones de este planteamiento para el ámbito objetivo de la Seguridad Social Agraria no eran menospreciables, dado que el esfuerzo contributivo del REA se situaba de manera deliberada en mínimos, por lo que en buena lógica (o al menos la lógica del principio de contributividad). A ello habría que unir que la propia insuficiencia para sostener la idea de especialidad sobre razones objetivas por razón de la actividad hacía que se hubiera mantenido una marginalidad en el régimen protector de los trabajadores agrarios solamente por razones de recorte financiero. De esta manera, sobre el colectivo agrario se hizo recaer parte del peso de medidas económicas de contención del gasto público.

En definitiva, el carácter especial atribuido al conjunto de las prestaciones del REA venía a significar su mantenimiento con un marcado carácter residual para la protección de los trabajadores agrarios. Es, así, como la noción de especialidad se ha venido contradiciendo con las formulaciones de tendencia a la unidad. La ambigüedad ha sido notable, pues parecía que para mantener o, incluso, desarrollar el sistema era necesario eliminarlo, o como mucho, mantener sus niveles de restricción y, de manera

120 MALDONADO MOLINA, J.A., *Génesis y Evolución de la protección social por vejez en España*, cit., pág. 120.

particular, todo aquello que tenía que ver con el régimen de prestaciones de los trabajadores agrarios¹²¹.

2.2.- CAUSAS POLÍTICAS Y SOCIO-ECONÓMICAS

2.2.1 Incidencia de las causas políticas y socio-económicas

La falta de consideraciones técnicas para explicar la especialidad refuerzan para este ámbito de protección las razones de oportunidad política y socio-económica en la configuración de los regímenes especiales a las que en su día se refirió el profesor VIDA SORIA¹²². Estos presupuestos políticos y socio-económicos que tienen su justificación en la determinación de la propia especialidad del Régimen Especial Agrario¹²³ son más evidentes si cabe en el ámbito de la acción protectora¹²⁴. Son varias las manifestaciones de estas causas político-económicas:

¹²¹ No se puede dejar de advertir que, en el momento en que sobrevino el denominado fenómeno de la crisis, en el ámbito agrario español, frente a lo que había ocurrido en otros ámbitos, no se habían alcanzado unos niveles aceptables de desarrollo de las nociones clásicas de Seguridad Social sobre la base del establecimiento de un mínimo de subsistencia. Así, a pocos años del establecimiento de un sistema sobre la base de la homogeneidad se generalizó una tendencia no sólo en el ámbito español, sino en el resto de los países europeos, que favorecían los elementos de diferenciación. De esta forma, las aspiraciones de consecución del sector agrario se vieron frenadas como consecuencia del aletargamiento de la tendencia universalizadora. Vid.: BORRAJO DACRUZ, E.: "La reforma de la Seguridad Social: de los modelos teóricos a las revisiones razonables. El Informe Beveridge en 1985", DL, núm. 15, 1985, p. 41.

¹²² Vid. VIDA SORIA, J.: "Los regímenes especiales", op. cit., pp. 159 y 160.

¹²³ Vid. MARTÍN VALVERDE, A.: "Mercado de trabajo agrícola y legislación social en el medio rural", TL, núm. 2, 1982, pp. 22-25. Estas consideraciones de carácter socio-económico se han pretendido justificar sobre bases objetivas que, en ningún caso disminuyen los efectos perversos que la actualización del riesgo supone para los trabajadores agrarios y que repercuten en definitiva en la menor capacidad financiera que es al final el aspecto determinante en las limitaciones de la protección por desempleo de los trabajadores agrarios como la propia exposición de motivos de la ley 38/1966 pone de manifiesto. Entre estos elementos a los que en última instancia se ha atribuido esa limitación en el ámbito protector destacan: 1) fluctuaciones estacionales acusadas, 2) variaciones significativas según producciones y cultivos, 3) variaciones muy notables según las formas de explotación y las técnicas de cultivo, 4) incertidumbre o imprevisibilidad de las necesidades de mano de obra que se deriva del factor climatológico o meteorológico y 5) necesidades decrecientes de mano de obra.

¹²⁴ Vid.: HIERRO HIERRO, F.J.: El régimen especial agrario de la Seguridad Social, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2005. p. 375, CAVAS MARTÍNEZ, F.: Las relaciones laborales en el sector agrario, op. cit., p. 155 y AGUT GARCÍA, C.: "Régimen Especial Agrario", en AA.VV.: Regímenes Especiales de la Seguridad Social, cit., p. 62. Esta evidencia reside en las mayores

1) Su reconocimiento en cada una de las transformaciones que se han operado o llevado a cabo en la protección de los trabajadores agrarios¹²⁵.

2) La menor protección en relación con el Régimen General. En cada una de las transformaciones que, desde la Ley 38/1966, se han operado en la acción protectora de los trabajadores agrarios siempre han existido limitaciones o exclusiones que han marginado a este ámbito de protección¹²⁶.

3) La sucesión consecutiva de estas causas en la regulación con la finalidad de intentar corregir los vicios detectados en la regulación anterior¹²⁷.

singularidades que se atribuyen al régimen de protección por desempleo de los trabajadores agrarios. A diferencia del resto de prestaciones, asistencia sanitaria, incapacidad temporal, incapacidad permanente, jubilación, muerte y supervivencia, las singularidades entre el Régimen General y el Régimen Especial Agrario son muy superiores.

¹²⁵ En ejemplo destacado en este sentido es la Exposición de motivos de la Ley 41/1970 por la que pone de manifiesto la necesidad de mantener “algunas inevitables peculiaridades” “exceptuándose las prestaciones por desempleo, que son sustituidas por la fórmula de empleo comunitario”. En el artículo dos de dicha ley se establece que “en sustitución de las prestaciones económicas por desempleo previstas en el Régimen General, se otorgarán ayudas a los trabajadores por cuenta ajena, preferentemente mediante la aplicación de fórmulas de empleo transitorio con carácter comunitario, de acuerdo con lo que reglamentariamente se determine”.

¹²⁶ CAVAS MARTÍNEZ, F.: “La nueva protección por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios”, *Aranzadi Social*, núm. 16, 2002, p. 11, GARCÍA MURCIA, J.: “Desempleo agrícola y renta activa de inserción en el Real Decreto-Ley 5/2002” en *AA.VV.: Comentarios de urgencia a la reforma del sistema de protección por desempleo. Nuevo régimen jurídico del despido, de los salarios de tramitación y del desempleo*. Editorial Lex Nova, 2002, p. 118 y, en particular, ESCOBAR JÍMENEZ, J.: *Trabajadores Agrícolas y Seguridad Social Agraria*, op.cit, pp. 165 y 166. Este último pone de manifiesto que la falta de paridad “se hace patente- muy particularmente- en las prestaciones por desempleo en las que siempre ha habido y sigue subsistiendo- aunque en menor medida- una carencia de protección por este tipo de contingencia. Si en la actualidad tenemos un sistema protector de desempleo para los trabajadores agrícolas – a todas luces insuficiente- no representa sino el resultado de esta postergación de la actividad agraria que muy costosamente va abriéndose paso (...), que abarca a gran parte de los países comunitarios”. Así, se advierte de que salvo en Luxemburgo, Dinamarca, Irlanda y Holanda “los agricultores no están protegidos contra el riesgo de desempleo.

¹²⁷ En este sentido resultan particularmente explícitas las palabras de la exposición de motivos del RD 5/1997 por el que actualmente se regula el Subsidio Agrario en el que ponen de manifiesto esos efectos correctivos atendiendo a causas estructurales. Así la nueva regulación se justifica en que “la aplicación del subsidio también se ha visto acompañada por la aparición de situaciones de desequilibrio y desajuste entre las que sobresale la creación de distorsiones en el mercado de trabajo, en determinados ámbitos y colectivos, lo que ha aconsejado la

2.2.2 Clasificación

Se puede realizar una clasificación pormenorizada de estas causas atendiendo a las exposiciones de motivos de todo este cuerpo legislativo, en donde se manifiestan las finalidades limitativas en cada una de las modificaciones introducidas a la hora de mantener un régimen de protección inferior al de los trabajadores de la industria y los servicios:

A. La planificación económica del país

La protección agraria, además de su función reparadora, es un instrumento muy eficaz de fijación de población al territorio. En el momento en el que se creó el Régimen Especial Agrario se estaban produciendo una serie de transformaciones socio-económicas en el país para las que interesaba un trasvase de la población rural al ámbito urbano¹²⁸. La protección por desempleo agraria era sin duda un grave obstáculo para que se pudieran llevar a cabo estas transformaciones. Estas transformaciones pueden ser analizadas desde dos perspectivas:

introducción de sucesivas reformas del mismo. Las reformas se han acometido en virtud de acuerdos alcanzados, en cada momento, por el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas, considerando, además, las conclusiones del dictamen aprobado en el Congreso de los Diputados al respecto, y con el objetivo de dotar de un mayor rigor al sistema y, a su vez, una mejor adaptación del mismo a la realidad del desempleo eventual agrario, reforzando su carácter asistencial y su papel subordinado a la prioridad del empleo”.

¹²⁸ La doctrina ha venido poniendo de manifiesto como una de las causas más importantes para no implantar un sistema de protección social en el ámbito agrario era precisamente el de mantener un aporte constante de trabajadores para cubrir las necesidades de producción de los sectores productivos que en esos momentos se estaban convirtiendo en los ejes económicos del país. “De ahí que no se hayan adoptado medidas sociales que hubieran frenado la disponibilidad de la población al éxodo rural”, MARTÍN VALVERDE, A.: “Legislación laboral y relaciones de trabajo en la agricultura”, en AA.VV.: Las relaciones laborales y la reorganización del sistema productivo (DURAN LÓPEZ, F., Coord.), Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, Córdoba, 1983, p. 233 y GARCÍA MURCIA, J.: “Desempleo agrícola y renta activa de inserción en el Real Decreto-Ley 5/2002” en AA.VV.: Comentarios de urgencia a la reforma del sistema de protección por desempleo (nuevo régimen jurídico del despido, de los salarios de tramitación y del Desempleo) (GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I., Coord.), op. cit., p. 118.

1ª.- Desde la planificación Económica General del Estado.

Cuando se crea el REA España está sumergida en la etapa del “desarrollismo”. Dentro del Plan de Desarrollo Económico-Social la potenciación del ámbito industrial se había utilizado como premisa básica¹²⁹. Por tanto, para llevar a cabo los planes que pretendía el gobierno se hacía necesario estimular la emigración de la población rural hacia esos grandes “polos industriales” donde se estaba gestando el “desarrollismo”¹³⁰.

2ª.- Desde las expectativas vitales individuales de los trabajadores agrarios.

El efecto llamada de las mejores condiciones de vida de las zonas industriales contribuía a la consecución de los fines perseguidos por el gobierno. Los trabajadores

¹²⁹ Superada la recesión consiguiente al Plan de Estabilización, el franquismo inauguró una etapa de ideología desarrollista en la que la subida de la renta per capita era propuesta como el gran objetivo nacional. Entre 1962 y 1965, tres Planes de Desarrollo, de duración cuatrienal, inspirados en la planificación indicativa francesa buscaban el crecimiento del producto nacional. Las direcciones de inversión preferentes se centraban en la actividad industrial y fruto de ello se crearon los denominados “polos de desarrollo” en: Burgos, Huelva, Vigo, A Coruña, Valladolid, Zaragoza y Sevilla. MOLINERO HERNANDO, F. y ALARIO TRIGUEROS, M.: “La dimensión geográfica del desarrollo rural: una perspectiva histórica”. Revista de Estudios Agrosociales, núm. 169, 1994, pp. 53-87, LÓPEZ DE SEBASTIÁN, J. “Efectos de la emigración rural en España”, Revista de Estudios Agrosociales, , núm. 58, 1967, pags. 85-97. PÉREZ DÍAZ, V.M.: Nota sobre migraciones rurales internas y disparidades regionales en el medio rural, Revista de Estudios Agrosociales, núm. 58, 1967, pp. 73-83 y DOMÉNECH SAMPERE, X.: “La otra cara del milagro español: clase obrera y movimiento obrero en los años del desarrollismo”, Revista de Historia contemporánea, núm 26, 2003 (Ejemplar dedicado a: Desarrollismo, dictadura y cambios sociales), pp. 91-112.

¹³⁰ En este sentido la propia Exposición de motivos de la Ley 32/1966 aclara este grado de vinculación entre el Plan de Desarrollo Económico-Social y el establecimiento de una protección social agraria lo más indispensable posible con la consecuente exclusión de la protección por desempleo. Así pone de manifiesto “el contraste de que mientras los cuatro millones de familias campesinas que pueblan nuestros medios rurales no están en condiciones de esperar los efectos futuros del desarrollo económico, proyectado para poder disfrutar de un nivel de vida suficiente, el Plan de Desarrollo no puede prescindir de los contingentes de mano de obra actuales para poder llevar a cabo su cometido. Concretamente, la política social tiene que enfrentarse con este hecho y acometer sin demora medidas realistas que otorguen el grado de seguridad indispensable”.

jóvenes del medio rural ante las deficientes condiciones de vida y la inseguridad de una protección social agraria exigua preferían optar por la emigración¹³¹.

Las consecuencias de este planteamiento para las posteriores reformas de la acción protectora de los trabajadores agrarios han sido decisivas:

1) Cuando los procesos de crisis económica han supuesto una mayor incidencia del desempleo en el ámbito industrial se ha intentado revertir el fenómeno de la emigración agraria persiguiendo instalar de manera precipitada una acción protectora para el ámbito agrario que permitiese fijar la población al territorio. El resultado de esta falta de planificación ha sido la dispersión de la estructura normativa de la acción protectora de los trabajadores agrarios¹³².

2) La consolidación de este planteamiento ha supuesto desde su origen un lastre en los intentos de mejora de la acción protectora en el ámbito agrario y sus manifestaciones siguen persistiendo en nuestros días.

B. Razones de financiación del sistema

¹³¹ Así, en el apartado uno de la propia exposición de motivos de la Ley 38/1966 se manifiesta que la política social de exclusión de la protección por desempleo de los trabajadores agrarios de la agricultura se sustenta en ese efecto migratorio: "Es un hecho sobradamente conocido el de la despoblación del campo, con manifiesta tendencia a quedar en él una población laboral envejecida y tan insuficientemente calificada para los propios trabajos específicos del campo que dificulta el conseguir un índice de eficacia adecuado" "Las corrientes migratorias de la población campesina no afectan, como sería lógico, al personal sobrante, sino que entrañan una acción hasta cierto punto masiva de los trabajadores jóvenes, que no encuentran en el campo satisfacción a sus aspiraciones sociales y económicas ni atractivos suficiente para obtener en el medio rural el disfrute de las condiciones adecuadas".

¹³² Vid.: ROMERO CORONADO, J.: "Protección social en la agricultura andaluza" en AA.VV.: Derecho social de la Comunidad Autónoma de Andalucía, (MONEREO PÉREZ, J.L. y SERRANO FALCÓN, C.: Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Comares, 2009, 539. La protección al desempleo de los trabajadores agrarios ha servido en gran parte para tratar de resolver el grave problema del medio rural que traía como consecuencia el despoblamiento y "nefastas consecuencias sociales, económicas y medioambientales que lo acompañaban".

La diferenciación de los regímenes especiales se sostuvo en su día, en el año 1963, por razones de sostenibilidad financiera del sistema. Los escasos recursos de los trabajadores agrarios para hacer frente a las cotizaciones sociales eran la justificación de que también se estableciesen menores posibilidades de acceso a las prestaciones. Esto no era de extrañar en un sistema tan cercano a la capitalización, en donde, se vinculaba el acceso a las prestaciones en función de lo cotizado. Las repercusiones de esta ingeniería financiera de la Seguridad Social no han sido desdeñables para la regulación actual de la protección de los trabajadores agrarios.

Desde la corriente que podríamos denominar como “de la crisis”, no se han tenido en cuenta los esfuerzos contributivos realizados por parte de los trabajadores por cuenta ajena. Mientras que la aportación de estos trabajadores ha sido casi del doble que la del resto de los trabajadores, las prestaciones recibidas han sido mínimas, como en el caso de las pensiones, discriminatorias e inalcanzables, como en el caso del desempleo contributivo, o simplemente inexistentes, como en los casos de desempleo asistencial, jubilación anticipada, etc. Se ha percibido que la expansión de las prestaciones en el sector agrario y la ampliación de su ámbito personal de protección se ha realizado incontroladamente debido a la falta de provisión en el gasto, la deficiente gestión, la falta de mecanismos de recaudación y la falta de desconexión con los instrumentos de regulación económica.

Se trata de una noción que ha subordinado el conjunto de prestaciones otorgadas a este sector de la población a las partes más instrumentales del sistema. Es decir, se han priorizado aspectos como la cotización o la recaudación sobre lo que en términos de seguridad social constituye su núcleo esencial, es decir, las prestaciones. Desde esta noción se ha llevado a cabo un replanteamiento de las perspectivas de evolución del conjunto de prestaciones establecidas en el REA que sobre la base de unas reformas en el orden financiero, en la gestión y en la recaudación han permitido un anquilosamiento en el régimen de protección¹³³.

¹³³ La confirmación de este fenómeno refuerza la concepción de que la evolución de la Seguridad Social no responde necesariamente a la deriva originaria propia de sus formulaciones iniciales sino que es en el “dato económico” y en la “capacidad de asunción de la novedad” donde se establecen los gérmenes de su futura viabilidad. Vid. BORRAJO DACRUZ,

Esta paralización y restricción de las expectativas evolutivas de la acción protectora del REA no ha sido algo aislado. Hay que tener en cuenta que este no ha sido o es un proceso único del ordenamiento español. En realidad, se ha tratado de una época de reordenamiento y adaptación desarrollada en las dos o tres últimas décadas en la que el centro de atención de los ordenamientos de la Seguridad Social ha sido fundamentalmente las cuestiones de carácter financiero y la consolidación de los sistemas. Así, en esta corriente se manifestó la Unión Europea. Como destacó la Comisión Europea en una Comunicación adoptada el mes de marzo de 1997 en todos los Estados miembros existe una fuerte demanda de mejor protección social, pero al mismo tiempo para mantener y mejorar los sistemas, es necesario reformarlos para adaptarlos a las actuales exigencias de la economía y de la sociedad, destacando tres retos de ésta a los que había que dar respuesta, la evolución de la naturaleza de los empleos sometidos a la exigencia de la flexibilidad, el envejecimiento de la población, con la doble consecuencia, financiera de un lado, y de nuevas necesidades de protección de otro, y, por último, el cambio de rol de hombres y mujeres en la sociedad en el que había que equilibrar debidamente la protección familiar con una mayor individualización de las prestaciones¹³⁴.

Ese enfoque restrictivo se proyectaba sobre las deficiencias detectadas en los dos mecanismos básicos que permitían la financiación del sistema:

1º En el de cotización:

E.: "De la previsión social a la protección en España: bases histórico-institucionales hasta la Constitución", op. cit., p. 13.

¹³⁴ La realidad agraria no es un fenómeno ajeno a la globalización económica. Así, la Unión Europea y por traslación el Estado Español enfocan sus perspectivas de valoración jurídica en todos los sectores, incluido el agrario, desde la lógica de la competitividad. Esta es la "palabra mágica" que termina por imponerse ya no sólo en el ámbito de las realidades económicas, sociales y políticas, sino también sobre las perspectivas de evolución normativa en el Sistema de la Seguridad Social. Vid.: BORRAJO DACRUZ, E.: "Régimen jurídico de la jubilación anticipada en la titularidad de las explotaciones agrarias: CEE y España", AL, núm 40, 1998, p. 752.

En nuestro país el esfuerzo realizado ha tenido por finalidad alcanzar una serie de objetivos, que podemos concretar fundamentalmente en el mantenimiento de la consolidación financiera del sistema de pensiones¹³⁵. En definitiva, la diferenciación se ha mantenido por la necesidad de mantener un sistema de carácter contributivo. Es decir, por la necesidad de evitar el carácter más simbólico que real de las cotizaciones. Varios son los argumentos sostenidos al respecto:

1 Se consideraba que las cotizaciones patronales agrarias se habían establecido sobre bases a todas luces insuficientes, y en algunos aspectos con sistemas que no habían dado los resultados esperados, tal como el de la cotización patronal complementaria a base del cupón individual por día de trabajo.

2 La aportación del Estado había venido siendo igualmente muy incompleta en relación con el coste de las prestaciones. En cierto sentido se tildaba de acción benéfica la actuación del Estado en este sentido siendo contraria a los principios del Seguro Social.

3 Se consideraba que se hacía necesario acudir al sector industrial de la Seguridad Social no para obtener la natural ayuda que por solidaridad nacional debe prestar al campo sino para soportar el déficit cada vez más acentuado del sector agrícola.

¹³⁵ Así, en el Informe de la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo, se establece que “La comisión constata que se ha iniciado la aproximación de las cotizaciones de determinados Regímenes Especiales respecto de los niveles de protección que en la actualidad disfrutaban. La Comisión considera oportuno agilizar en mayor medida la labor iniciada a los efectos de establecer una protección social equiparable entre los diferentes regímenes. Esta equiparación deberá realizarse teniendo en cuenta las particularidades de los colectivos a quienes va dirigida con el fin de superar las desigualdades que pudiesen subsistir, sin olvidar la adecuada correspondencia que debe existir entre la aportación contributiva y el nivel de acción protectora dispensada. Ahora bien, con anterioridad a dicho proceso de simplificación, la Comisión considera necesario impulsar un análisis exhaustivo de la situación actual de los Regímenes Especial Agrario y del Mar y de los sectores económicos con ellos protegidos, Iniciado el proceso de integración, la Comisión estima indispensable que ésta se produzca de manera gradual y no traumática, y que se mantengan las especialidades que procedan con relación a cada uno de tales colectivos, estudiando el establecimiento de períodos graduales de integración y la posibilidad de que las mismas sean financiadas, en parte, por el Sistema de Seguridad Social. Asimismo, se continuarán adoptando las medidas necesarias para evitar discriminaciones de la mujer que pudieran producirse en el Régimen Especial Agrario. Así, la Comisión destaca las medidas aprobadas que han permitido ir equiparando los derechos de los trabajadores autónomos al Régimen General, e insta a seguir avanzando en el proceso de reconocimiento de la categoría de trabajadores autónomos en aras de conseguir su progresiva equiparación al Régimen General de la Seguridad Social”.

Se trataban de razones económicas de financiación del sistema que pretendían restringir la dependencia del Régimen Especial Agrario en relación con el Régimen General quizás también por las mayores necesidades que se venían imponiendo a este régimen a raíz de la Ley de Bases del año 1963. Tampoco se quería que la financiación del REA recayera sobre el Estado, en consecuencia, esto suponía el coste de restringir las prestaciones más difíciles de mantener. Así, se consideraba a este régimen como un régimen deficitario.

Consecuencias:

1.- Se consideraba que las prestaciones de un régimen deficitario de esta naturaleza en el que los factores contributivos propios eran tan notoriamente insuficientes tenían que ser forzosamente modestas.

2.- Las prestaciones deberían ser otorgadas en grados muy inferiores a las de los sectores industriales.

2º En el de recaudación.

Otro argumento esgrimido para reducir la protección de los trabajadores agrarios por cuenta ajena ha sido la necesidad por controlar el volumen de ingresos:

1 Porque se sostenía que los propios interesados estimaban los requisitos legales con un criterio especulativo de fórmulas más o menos simples para obtener dichas prestaciones.

2 Porque se consideraba que los trabajadores agrarios hacían lo imposible por acceder a las prestaciones con los períodos de cotización más exiguos posibles.

3 Porque al amparo de bondadosas facilidades para figurar en el censo agrario, por el simple hecho de su inclusión en los mismos y con independencia de la actividad laboral y del grado o intensidad de las cotizaciones presuponía automáticamente un factor determinante del derecho a las prestaciones.

3.- OBSTÁCULOS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN

Visto que la especialidad de la protección por desempleo de los trabajadores agrarios no es admisible por razones objetivas, la limitación o exclusión de la protección por desempleo de los trabajadores agrarios no tenía por qué tener cabida en nuestro ordenamiento jurídico estrictamente por razones de carácter económico-financiero. En virtud de ello, nada obstaba a que en el ámbito de la acción protectora de los trabajadores agrarios pudiera producirse a una homogeneización, que tendría como resultado la equiparación con la protección de los trabajadores de la industria y los servicios¹³⁶. Sin embargo, han sido varios los obstáculos que se han presentado desde el punto de vista de la técnica jurídica para lograr esta homogeneización.

3.1. OBSTÁCULOS EN RELACIÓN CON LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL SISTEMA

Sobre los presupuestos de homogeneidad y uniformidad consagrados por la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 se reconocía una tendencia a la unidad en el sistema de Seguridad Social¹³⁷. Sin embargo, esto no era más que una concepción programática del sistema que no constituía en ningún momento una realidad¹³⁸. Se empezó, así, a constatar una tendencia inacabada hacia un sistema

¹³⁶ Vid.: ARENAS VIRUEZ, M.: "Hacia la desaparición del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social", op. cit, p. 450. La autora pone de manifiesto que "nuestro legislador debería de caminar en búsqueda de la protección del desempleo de "todos los ciudadanos" si se quiere dar un cumplimiento cabal al mandato del artículo 41 de la Constitución Española".

¹³⁷ En la Exposición de Motivos de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social se establece que en la regulación de los regímenes especiales se tenderá "a la máxima homogeneidad posible con los principios del régimen general (...); tendencia a la unidad que se manifiesta, primeramente, en que, no obstante la existencia de regímenes especiales junto al Régimen General de la Seguridad Social responden todos ellos a una misma concepción y a principios homogéneos". Así, se reconoce normativamente en la Base 3ª. 11 in fine cuando se establece que en la regulación de ambos regímenes (Especial Agrario y especial de los trabajadores del mar) se tenderá a la paridad de derechos y prestaciones con el régimen general", siendo por tanto una tendencia de intensidad máxima en el caso de los regímenes especiales agrario y del mar por cuanto se establece directamente por la propia Ley de Bases del año 63. CASAS BAAMONDE, Mª E.: Autónomos agrarios y Seguridad Social. (Antecedentes históricos y evolución legislativa de la protección social otorgada a los trabajadores agrarios por cuenta propia), cit., pp. 194-195, nota núm. 131

¹³⁸ Y es que como manifiesta el profesor BORRAJO la concepción de Sistema que se empieza a usar a partir de la Ley de Bases de 1963 es válida para un sistema de ideas pero todavía no se ha comprobado que sea válida para un sistema institucional. Así a pesar del establecimiento de unos principios iniciales los Sistemas institucionales suelen desviarse dando lugar a retrocesos que se manifiestan muchas veces en estancamientos bien de carácter parcial o sectorial. A este fenómeno de paralización y retroceso que se manifiesta en los sistemas

único de prestaciones que se manifiesta a través de un doble proceso. Por una parte mediante el establecimiento de normas comunes para todas las prestaciones independientemente del régimen por el que se encuentran reguladas¹³⁹. Por otra parte, mediante la integración de los regímenes especiales en el Régimen General¹⁴⁰ o, como a ocurrido también, en el de Autónomos¹⁴¹. Sin embargo, esta tendencia no era más que una consideración abstracta en su origen que ha seguido manteniendo tal carácter con posterioridad¹⁴². Los “Pactos de Toledo” han recogido unas recomendaciones con la intención de ir reduciendo de manera gradual el número de regímenes, hasta lograr la plena igualdad del sistema público de pensiones. Esa voluntad se ha venido configurando como un objetivo, pero cuya consecución está siendo lenta, pues hasta hace muy poco se ha mantenido la diversificación¹⁴³ en el tratamiento de los colectivos implicados sobre la base de la antigua dialéctica unidad/pluralidad¹⁴⁴.

institucionales respondería la situación que ha sufrido el Régimen Especial Agrario en los últimos tiempos. Vid.: BORRAJO DACRUZ, E.: “El sistema público de Seguridad Social: presente inquieto y futuro abierto”, AL, núm. 1, 1999, p. 9.

¹³⁹ Este proceso se manifiesta fundamentalmente en determinados aspectos de las prestaciones como la carencia exigida, especialmente en el caso de la jubilación e invalidez, la igualdad en la determinación de la base reguladora, de manera particular en las pensiones de jubilación muerte y supervivencia e invalidez por enfermedad común, topes mínimos y máximos, incompatibilidades y revalorización.

¹⁴⁰ Caso del de ferroviarios, artistas, toreros, representantes de comercio y futbolistas profesionales.

¹⁴¹ Lo que ocurrió con el de escritores de libros.

¹⁴² Este carácter programático se manifiesta en leyes subsiguientes como el artículo 10.6 del Decreto 907/1966, de 21 de abril, que reitera la tendencia a la homogeneidad con el Régimen General. La Ley 38/1966 de 31 de mayo que en la exposición de motivos manifiesta el objetivo de “lograr , para los trabajadores del campo un grado de protección social concorde, hasta donde sea posible, con el que tendrán los trabajadores de la industria y los servicios con el desarrollo de la Ley de Bases” inspirándose en la Ley de Bases en el “tratamiento igual en lo posible de iguales situaciones de infortunio que puedan afectar al trabajador del campo y a su familia, siempre partiendo de la previa distancia entre los dos grandes sectores de trabajadores por cuenta propia y ajena”; la Ley 41/1970 de 22 de diciembre, El Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, y el TRLSS de 1994. En este sentido se podría considerar que el mantenimiento de la estructura pluralista del sistema da lugar a una unidad “más formal que real”. Vid. BORRAJO DACRUZ, E.: “La Seguridad Social en la Constitución española: Desarrollos legales y criterios del Tribunal Constitucional”, TL, núm. 15, 1990, p.15.

¹⁴³ Todavía subsiste la insuficiencia en las prestaciones que ya fuera apuntada por la doctrina con no mucha distancia temporal del nacimiento del REA. BAYÓN CHACÓN, G.: “El elemento de pluralidad en la Seguridad Social española: Régimen General y Regímenes Especiales”, en VV.AA.: Diecisiete lecciones sobre Regímenes Especiales de la Seguridad Social, cit. pp. 12 y 15.

¹⁴⁴ Vid. VIDA SORIA, MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C., QUESADA SEGURA, R. : Curso de Seguridad Social, p. 447.

Si la tendencia a la unidad es lo que se persigue por el sistema de la Seguridad Social no se puede justificar la especialidad y aún menos en el ámbito de las prestaciones que es en realidad donde se sustancia la divergencia en el tratamiento personal de cada ciudadano¹⁴⁵. Y es que, si se puede hablar de justificación desde el punto de vista de la estabilidad y del orden social desde el paradigma del Sistema la justificación es imposible y por tanto las diferencias no dejan de ser sino un injustificable, explicable en términos históricos, pero que no se puede justificar con base en los principios que fundamentan la noción de sistema de Seguridad Social¹⁴⁶.

Se constata la subsistencia de un régimen que desde los principios de los años setenta había permanecido invariable. Se imponía, por tanto, una forma de análisis comparativo sobre el que marcar el ámbito diferenciado de protección aplicable a los trabajadores agrarios del REA con el fin de comprobar esa diversificación protectora y, en consecuencia, poder confirmar esa desorientación en los fines, objetivos y principios que suponía el establecimiento del REA dentro del Sistema de Seguridad

¹⁴⁵ Desde el punto de vista jurídico formal la justificación de la desigualdad es aceptada sobre la base de unos requisitos objetivos o subjetivos más o menos diferenciados. Así, ante diversidad de supuestos se asume la diversidad de regímenes jurídicos. La justificación legal, por tanto, es posible e incluso es considerada como legítima. STC 12 de noviembre 1984 (RTC 1984, 103). El problema se plantea desde un punto de vista jurídico-material, ya que en el ámbito de los regímenes especiales de la seguridad social no sólo concluyen los principios generales de no discriminación y de igualdad de carácter constitucional, sino también los principios homogeneizadores específicos propios del Sistema de Seguridad Social. Hay que tener en cuenta, que incluso al margen de estos principios tendenciales específicos del sistema el tratamiento diferenciado que hacen los regímenes especiales debe ser analizado con cierta meticulosidad desde el prisma del principio de igualdad. En este sentido las SSTC 30 marzo 1992 (RTC 1992, 39), 31 de mayo y 20 de septiembre 1993 (RTC 1993, 184 y 268) y 27 de octubre 1994 (RTC 1994, 291) establecen que en estas situaciones se debe ir “más allá del dato puramente formal de la diversidad de ordenamientos jurídicos y comprobar si, efectivamente y desde una perspectiva material, esa diversidad responde a diferencias reales que, por se objetivas, reales y congruentes, constituyan suficiente justificación de tratamiento desigual”.

¹⁴⁶ En definitiva, a pesar de las formulaciones tendentes a la uniformidad se consolida dentro de nuestro sistema una corriente de anclaje tradicional que sigue operando bajo el principio de la subsidiariedad pero que contrarrestan la consolidación definitiva del modelo unitario. Vid.: BORRAJO DACRUZ, E.: “El sistema público de Seguridad Social: presente inquieto y futuro abierto”, op. cit., p. 13.

Social sobre todo en lo que tenía que ver con los que habían venido a ser denominados como hitos de universalidad e igualdad del sistema¹⁴⁷.

La propia inamovilidad en este ámbito es lo que siempre ha permitido hablar de “tendencia” a la unidad, máxime si dicha tendencia como parece ser en los últimos años ha sido casi una resistencia, por cuanto lo que se parecía estar procurando era la supresión de ciertos niveles de protección. Se lograría, así, una homogeneización entre regímenes, pero no se podría decir que ello fuera bajo el prisma de la tendencia marcada por las concepciones establecidas por Beveridge, en la medida en que las pretensiones de globalidad se podrían ver cercenadas por un carisma “desprotector”. En definitiva, un acercamiento entre el Régimen General y el Especial Agrario con base en ir recortando prestaciones desvirtuaba el sentido de unidad establecido por la Ley General de la Seguridad Social, puesto que esta noción se establecía sobre la consideración de sistema y la idea de generalidad y globalidad son caracteres

¹⁴⁷ La idea de universalidad ha sido considerada como consustancial a la noción de Sistema de Seguridad Social. La universalidad no tiene su origen en una formulación abstracta o aséptica desde el punto de vista del reconocimiento de los derechos del individuo. Desde el prisma de la Seguridad Social, al margen de nociones macro-sociales de redistribución o de composición de desequilibrios sociales, el ser humano debe gozar del reconocimiento a su vida y a su integridad física con un carácter general. Desde este punto de vista, carece de sentido una diferenciación en el disfrute de los beneficios de la Seguridad Social por razón del ejercicio de una determinada actividad, de manera particular de la actividad agraria. ¿La especialidad agraria se opone, por tanto, a la noción de Seguridad Social? La insuficiencia de este planteamiento ha provenido por la asimilación de los conceptos propios de la previsión social dentro de la estructura normativa del sistema. Esta aporía ha permitido que desde hace bastante tiempo se haya establecido por parte de la doctrina una diversificación conceptual de la Seguridad Social. Aquella concepción que se sustenta en una intitulación del derecho a los beneficios de la Seguridad Social por razón de la propia naturaleza del ser humano y aquella otra que se sustenta en una causa profesional, que es, en definitiva, lo que era la antigua previsión social. Desde esta segunda concepción, la especialidad agraria estaría plenamente justificada ya que se podrían utilizar los argumentos de la laboralidad, productividad... para justificar esa intitulación diversificada de los trabajadores agrarios. Sin embargo, este planteamiento se cae por su propio peso y manifiesta el carácter irresistible que en determinados aspectos presenta esa dualidad de concepciones de la Seguridad Social. En la medida en que el reconocimiento del derecho a los beneficios de la Seguridad Social de los trabajadores agrarios se apoye en una concepción exclusivamente profesional, que es la función que con carácter general desempeña el Régimen Especial Agrario en nuestro sistema, se está mermando a estos trabajadores agrarios el reconocimiento del acceso a los beneficios de la Seguridad Social por su propia condición humana que es el rasgo característico originario que impulsó la noción de Seguridad Social y, el fundamento que a su vez permitió diferenciarla de la Previsión Social. Sobre la noción de universalidad del sistema véase BORRAJO DACRUZ, E.: “La reforma de la Seguridad Social: de los modelos teóricos a las revisiones razonables. El informe Beveridge en 1985”, op. cit., p.10. Sobre la doble intitulación de los derechos a los beneficios de la Seguridad Social véase BAYÓN CHACÓN, G.: “Los derechos a los beneficios de la Seguridad Social como patrimonio del hombre”, RISS, núm.4, 1958, pp.1023-1037.

indiscutibles, que en la medida en que se desgasten darán lugar a que se hable de algo que se podrá denominar “Sistema” pero que ya no será el mismo Sistema del que veníamos hablando hasta ahora. Con este enfoque es con el que deben ser analizados los actuales acuerdos para la integración de los trabajadores agrarios por cuenta ajena en el Régimen general.

Desde esta perspectiva hay que concluir que para lograr esos presupuestos básicos de universalidad y unicidad del sistema la integración se debe hacer desde la premisa de que la protección al ser humano del hábitat agrario es un “bien universal” que justifica las pretensiones de equilibrio con los trabajadores de la industria y de los servicios a través de la percepción de unos “beneficios de la solidaridad social” que pueda saldar definitivamente la deuda histórica entre el campo y la ciudad en el marco de un espacio de convivencia global¹⁴⁸.

3.2.- OBSTÁCULOS DERIVADOS DEL DISEÑO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

A la hora de hacer frente a la especialidad de la protección de los trabajadores agrarios desde la perspectiva constitucional dos han sido las interpretaciones del artículo 41 de la Constitución que más han influido para poder determinar el presente proceso de integración:

1) Una interpretación concordante con el artículo 14 de la Constitución en orden a la fijación de unos objetivos de igualdad y no discriminación en el establecimiento del sistema de protección por desempleo de los trabajadores agrarios¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Vid.: BORRAJO DACRUZ, E.: “Régimen jurídico de la jubilación anticipada en la titularidad de las explotaciones agrarias”, op. cit., p. 768.

¹⁴⁹ Según la STC 49/1982, de 14 de julio, la regla general de igualdad ante la Ley del artículo 14 de la Constitución Española se refiere también a la igualdad en la aplicación de la Ley. A su vez, esta sentencia asume los postulados de la STC 8/1981, de 30 de marzo, en la que se establece que se vulnera el principio de igualdad “cuando un mismo precepto se aplica en casos iguales con notoria desigualdad por motivaciones arbitrarias, esto es, no fundadas en razones jurídicamente atendibles”.

2) Una interpretación en consonancia con el artículo 9.2 que consagraría con un carácter real y efectivo la igualdad meramente formal del artículo 14.

De producirse esa equiparación la igualdad en el sistema de protección se entendería como una “garantía de protección directa e incondicional para todas las personas que se encuentren en situación de necesidad” (QUESADA SEGURA)¹⁵⁰.

No obstante las posibilidades de homogeneización del sistema de protección de los trabajadores agrarios que parecen ir en consonancia con una interpretación integral del texto constitucional, el contenido del artículo 41 de la Constitución Española permite que dicho desarrollo legislativo no se imponga imperativamente, es decir, depende de la opción legislativa que se adopte. Varias son las consideraciones que refuerzan este planteamiento:

3.2.1. La consolidación del modelo pre-constitucional de protección de los trabajadores agrarios

Las limitaciones en la acción protectora del Régimen Especial Agrario establecidas por la Ley 38/1966 han pervivido hasta la actualidad¹⁵¹ como consecuencia de la adopción por parte del poder constituyente de un modelo híbrido y ambiguo en el que no se adoptaron imperativamente los principios universalistas en materia de Seguridad Social¹⁵². Se prefirió el mantenimiento de un sistema en el que la protección de los trabajadores agrarios o había sido excluida o había quedado limitada

¹⁵⁰ Vid.: QUESADA SEGURA, R.: Los principios constitucionales y el modelo legal de protección por desempleo, op. cit., p. 100.

¹⁵¹ Sobre la pervivencia de estas limitaciones con posterioridad a la entrada en vigor de la Constitución Española véanse GARCÍA MURCIA, J.: “La protección por desempleo de los trabajadores eventuales del campo”, TL, núm. 8, 1986, p. 57, ESCOBAR JÍMENEZ, J.: Trabajadores agrícolas y, p. 166, AGUT GARCÍA, C.: “Régimen Especial Agrario”, p. 62, GARCÍA ROMERO, B.: “Desempleo agrario. La protección por desempleo de los trabajadores agrarios”, en AA.VV.: El nuevo régimen jurídico del despido y del desempleo. Análisis de la Ley 45/2002. Ediciones Laborum, 2002, p. 173 y CAVAS MARTÍNEZ, F. y HIERRO HIERRO, F.J.: Relaciones Laborales y Seguridad Social Agraria, cit, p. 173.

¹⁵² Vid.: MALDONADO MOLINA, J.A.: Génesis y evolución de la protección social por vejez en España, MTAS, Madrid, 2002, p.p. 104-110.

profundamente, en vez de establecer “una “fórmula” pública de Seguridad Social, coherente, estable, completa y profunda” (VIDA SORIA) que hubiera permitido la introducción de un modelo de protección de los trabajadores agrarios equiparable al de los trabajadores del régimen general¹⁵³.

Ese modelo limitado de protección para los trabajadores agrarios se ha mantenido en la medida en que la aprobación de la Constitución no ha supuesto la auténtica “conmoción en la estructura del ordenamiento jurídico y en la conformación de los institutos e instituciones” que se esperaba¹⁵⁴.

La pervivencia de los presupuestos de la Ley 38/1966 en cuanto a la protección de los trabajadores agrarios es, por tanto, el resultado del “desprecio de la oportunidad histórica de remodelar el sistema de seguridad social” por parte del poder constituyente (DE LA VILLA GIL)¹⁵⁵. La ambigüedad del artículo 41 en relación con la regulación de los regímenes especiales permite así que la legislación preconstitucional de protección en el ámbito agrario se adecue a las características descritas en el mismo¹⁵⁶.

¹⁵³ Vid.: VIDA SORIA: “Artículo 41. Seguridad Social” en AA.VV.: Comentarios a la Constitución Española de 1978 (ALZAGA VILLAAMIL, dir.), tomo IV, Edersa, Cortes Generales, Madrid, 1996, pp. 106 y 107; “Artículo 41. Seguridad Social” en AA.VV.: Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978, T. IV, EDESA, Madrid, 1984 y “Génesis de las normas laborales en la Constitución Española de 1978”, en AA.VV.: Estudios de Derecho del trabajo en memoria del prof. Bayón Chacón, Ed. Tecnos, Madrid, 1980, pp. 249 y 250.

¹⁵⁴ Los informes doctrinales anteriores a la promulgación de la Constitución preconizaban un nuevo modelo “más amplio y más profundo de Seguridad Social” que pasaban por una auténtica reestructuración de la Seguridad Social dentro de lo que se podían calificar como tesis “expansivistas”. En este sentido, véanse MALDONADO MOLINA, J.A.: Génesis y evolución de la protección social por vejez en España, cit., p. 102 y VIDA SORIA, J.: “La reforma de la Seguridad Social en España”, en AA.VV.: II Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo, (PRADOS DE REYES, F. Coord.), MTSS, Madrid, 1985, p.246. También en el mismo sentido, RODRÍGUEZ PIÑERO, M. y GONZÁLEZ ORTEGA, S.: “La configuración constitucional de la Seguridad Social como condicionante necesario para su reforma”, en AA.VV.: II Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo, (PRADOS DE REYES, F. Coord.), p. 269.

¹⁵⁵ DE LA VILLA GIL, L.E.: “Estudio Preliminar” en AA.VV.: Derecho de la Seguridad Social, (DE LA VILLA GIL, L.E. Dir.). Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, p. 38.

¹⁵⁶ Vid. VIDA SORIA, J.: “Artículo 41. Seguridad Social” (1996), op. cit., p. 118.

3.2.2. El carácter programático del artículo 41 y su incidencia en la regulación de la acción protectora de los trabajadores agrarios

a. Precisiones doctrinales.

La universalización subjetiva de la cobertura establecida por el artículo 41 en ningún caso representa un mandato imperativo por el que el legislador tenga necesariamente que homologar la protección de los trabajadores agrarios con los del Régimen General. En cualquier caso señala los límites que deben ser respetados por el Estado a la hora de desarrollar esa normativa, pero si no se desarrolla no se puede producir infracción constitucional alguna (DE OTTO)¹⁵⁷. Para las futuras modificaciones que se tienen que producir, se deberá respetar la universalidad de la cobertura en tanto que compone un rasgo estructural típico de la Seguridad Social reconocida por la constitución “y ello es una característica de su condición de garantía institucional” (VALDÉS DAL-RÉ)¹⁵⁸.

Esa garantía institucional, sin embargo, no impide que se admita por la doctrina la posibilidad de que dado el carácter ambiguo y débil que tiene el artículo 41 de la Constitución española se pueda incluso producir algún tipo de “regresión” que afecte a la expansión del sistema de protección (MALDONADO MOLINA)¹⁵⁹.

¹⁵⁷ DE OTTO, I.: Derecho Constitucional, Ariel Derecho, Barcelona, 1988, p. 39. En este sentido se señala que la universalización es un presupuesto constitucional que marca las fronteras entre lo constitucional y lo inconstitucional. Así, solamente dentro de estos límites sería posible el desarrollo de una protección por desempleo para los trabajadores agrarios.

¹⁵⁸ Vid. VALDÉS DAL-RÉ, F.: “Estado Social y Seguridad Social”, I, RL, núm. 22, 1994, pp. 4 y ss. Otros autores que han incidido sobre el particular: ALVAREZ DE LA ROSA, M.: “El artículo 41 de la Constitución: garantía institucional y compromisos internacionales”, RSS, núm. 15, p. 78, GETE CASTRILLO, P.: El nuevo derecho común de las pensiones públicas, Lex Nova, Valladolid, 1997, pp. 224 y 225, RODRÍGUEZ PIÑERO, M. y GÓNZALEZ ORTEGA, S.: “La configuración constitucional de la Seguridad Social como condicionante necesario para su reforma”, en AA.VV.: II Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo (PRADOS DE REYES, F, Coord.), cit., pp. 274 y ss., MONEREO PÉREZ, J.L.: Derechos Sociales de la Ciudadanía y Ordenamiento Laboral, CES, Madrid, 1996, p. 200 y “El sistema de pensiones entre Estado y mercado”, DL, núm. 48, p. 47.

¹⁵⁹ Vid.: MALDONADO MOLINA, J.A.: Génesis y evolución de la protección social por vejez en España, cit., p. 111. El autor pone de manifiesto que en nuestro sistema constitucional no puede admitirse “la construcción italiana del llamado “principio de irregresividad o irreversibilidad de las conquistas sociales” que actuaría limitando la facultad del legislativo, en

b. Precisiones Jurisprudenciales.

En el desarrollo de este planteamiento ha tenido una especial significación el Tribunal Constitucional al configurar los principios técnicos sobre los que se comprende el alcance limitativo que todavía persiste en la acción protectora de los trabajadores agrarios. En este sentido se ha llegado a afirmar que “no es posible comprender (...) la Seguridad Social sin acudir a la doctrina del Tribunal Constitucional” (ÁLVAREZ DE LA ROSA)¹⁶⁰.

Las precisiones del Tribunal Constitucional para mantener este efecto restrictivo han sido las siguientes:

a) Las limitaciones en la acción protectora de los trabajadores agrarios son medidas de política legislativa que atienden a los recursos disponibles y que solamente al legislador le corresponde adoptar¹⁶¹.

b) Las limitaciones en el régimen de protección de los trabajadores agrarios son compatibles con el artículo 41 de la Constitución española puesto que solamente con la existencia de un sistema de protección aunque no se beneficien todos los ciudadanos ya se entiende que se cumple con dicho precepto constitucional.

el sentido de que ha de respetar el nivel de protección alcanzado por el sistema de Seguridad Social”. En la misma línea: VIDA SORIA, J., “Artículo 41, Seguridad Social” (1984), cit, p. 97, DE LA VILLA GIL, L.E. y DESDENTADO BONETE, A.: “Delimitación de competencias Estado-Comunidades Autónomas, en materia de relaciones laborales y seguridad social. De la experiencia republicana a la Constitución de 1978”, en AA.VV.: Los trabajadores y la Constitución, Sociedad de Estudios Laborales, Madrid, 1980, p. 150 y RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M. y LÓPEZ GANDÍA, J.: “Valores constitucionales y Seguridad Social”, RMTAS, núm. 13, 1998, p. 204.

¹⁶⁰ Vid.: ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: “Una variante de la pensión de viudedad o, de nuevo, sobre el sistema público de Seguridad Social. Adquisición del derecho y prescripción del mismo. (Comentario a la Sentencia 88/1991, de 25 de abril, BOE de 29 de mayo)”, Jurisprudencia Constitucional sobre Trabajo y Seguridad Social, tomo IX, 1991, p. 345.

¹⁶¹ La STC 22 de marzo de 1993 establece que “es una medida de política legislativa que, en función de los recursos disponibles, sólo al legislador corresponde adoptar”.

Se deja, así, espacio al legislador para modificar los postulados limitativos y excluyentes de la acción protectora de los trabajadores agrarios¹⁶².

c) El carácter programático del artículo 41 de la Constitución Española supone que, en el nivel de protección cuando las prestaciones derivan de distintos o diversos regímenes, cada uno con normativa propia, la identidad no constituye un imperativo jurídico¹⁶³.

d) La equiparación de los distintos regímenes en orden a la protección es una opción del legislador aunque la identidad en el nivel de protección de todos los ciudadanos sea algo deseable desde el punto de vista social¹⁶⁴.

e) Ese tratamiento desigual no supone vulneración del artículo 14 de la Constitución Española pues el mero hecho de que sean colectivos diferentes permite que sean tratados de forma diferente.

Así, según el Tribunal Constitucional no se vulnera el principio de igualdad por el hecho de que a los trabajadores agrarios se les dispense una menor protección en relación con los trabajadores del Régimen General. La exclusión o las limitaciones normativas de la protección por desempleo de los trabajadores agrarios se establecen

¹⁶² Así, la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional se convierte en una “guardiana de la diferenciación normativa ya que deja el mayor espacio posible a la actuación del poder público en la configuración del sistema de la Seguridad Social. En consecuencia, se limita la aplicación del artículo 14 de la Constitución Española en relación con el artículo 41. En este sentido véanse: GOERLICH PESET, J.M^a: “La protección de la incapacidad: algunos puntos críticos de la doctrina jurisprudencial unificada”, AL, Tomo III, 1996, pp. 601-602, SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y.: Seguridad Social y Constitución, Civitas, Madrid, 1995, FERNÁNDEZ LÓPEZ, M^a. F.: “La igualdad y la discriminación en la jurisprudencia constitucional”, en AA.VV.: Constitución y Derecho del Trabajo, 1981-1991 (Análisis de diez años de jurisprudencia constitucional) (ALARCÓN CARACUEL, M.R. Coord.), Marcial Pons, Madrid, 1992, pp. 161 y ss., PALOMAR OLMEDA, A.: “El principio de igualdad en la definición y delimitación del contenido prestacional de la Seguridad Social”, en AAVV: Jurisprudencia constitucional sobre trabajo y Seguridad Social, (ALONSO OLEA, M. y MONTOYA MELGAR, A. Dir.) 1993, Civitas, Madrid, 1995, pp. 540 y ss.

¹⁶³ En este sentido las SSTC 103/1984 y 27/1988 establecen que “la identidad en el nivel de protección de todos los ciudadanos podrá ser algo deseable desde el punto de vista social, pero cuando las prestaciones derivan de distintos sistema o regímenes, cada uno con su propia normativa, no constituye un imperativo jurídico”.

¹⁶⁴ En las SSTC 103/1984, 27/1988 y 77/1995 sostiene que “ni se vulnera el principio de igualdad” ni “constituye un imperativo jurídico” la identidad en el nivel de protección de todos los ciudadanos cuando las prestaciones derivan de distintos sistemas o regímenes.

por el único hecho de realizar profesionalmente la actividad agraria sin que ello resulte discriminatorio¹⁶⁵.

3.3. OBSTÁCULOS DERIVADOS DEL DESARROLLO COYUNTURAL DE LA NORMATIVA HOMOGENEIZADORA

3.3.1. Ausencia de límites de los poderes públicos en el proceso de homogeneización

La acción protectora de los trabajadores agrarios presenta limitaciones que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional admite sobre bases de racionalidad de carácter no técnico. En este sentido, se preservan al máximo las competencias del poder legislativo y reglamentario en la configuración del sistema¹⁶⁶.

El tratamiento diferenciado de una situación de necesidad derivada de una misma contingencia para los trabajadores agrarios y los de la industria y los servicios no vulnera el principio de igualdad, “tales situaciones han de ser apreciadas y determinadas teniendo en cuenta el contexto general en que se producen y en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades del momento y las necesidades de los diversos grupos sociales”¹⁶⁷.

En el ámbito de la acción protectora de los trabajadores agrarios se admite, por tanto, que el legislador atendiendo a dichas circunstancias pueda regular el nivel y

¹⁶⁵ Vid. QUESADA SEGURA, R.: Los principios constitucionales y el modelo legal de protección por desempleo, op. cit., p. 103.

¹⁶⁶ SSTC 38/1995, 39/1993, 184/1993 y 291/1994. Según ellas “aunque existe una tendencia a la equiparación de los distintos Regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social, corresponde al legislador llevar a cabo la culminación de este proceso..., en el que el Tribunal Constitucional no debe interferir con decisiones singularizadas susceptibles de alterar el equilibrio económico financiero del conjunto de la institución, salvo que la diferencia de tratamiento controvertida esté desprovista de toda justificación objetiva y razonable”.

¹⁶⁷ STC 65/1987. Así, sin necesidad de atender estrictamente la situación de necesidad es posible que el legislador “regule, en atención a las circunstancias indicadas, el nivel y condiciones de las prestaciones a efectuar o las modifique para adaptarlas a las necesidades del momento”.

condiciones de las prestaciones a efectuar o las modifique según las necesidades del momento. Se sostiene, así, que el artículo 41 “no constriñe al establecimiento de un único sistema prestacional fundado en principios idénticos, ni a la regulación de unos mismos requisitos o la previsión de iguales circunstancias determinantes del nacimiento del derecho”¹⁶⁸.

3.3.2. El carácter coyuntural en la actuación de los poderes públicos

Los condicionantes políticos y económicos terminan prevaleciendo sobre un modelo técnicamente ideal que hubiese permitido que a iguales situaciones de necesidad entre trabajadores agrarios y de la industria y los servicios se hubiese establecido en un mismo nivel de protección¹⁶⁹. Se ha permitido, por tanto, la persistencia de una legislación coyuntural que ha tenido como resultado la dispersión y el carácter fragmentario de la regulación normativa de la protección en el Régimen Especial Agrario. Si se tiene en cuenta que esta regulación se inserta a su vez en un ordenamiento jurídico que se caracteriza por su “complejidad, dispersión normativa y extraordinaria contingencia” se refuerza todavía más el carácter fragmentario de la protección de los trabajadores agrarios (MONEREO PÉREZ)¹⁷⁰.

¹⁶⁸ STC114/1987. Este planteamiento se ve reforzado también por otros planteamientos del Tribunal Constitucional que admiten la existencia de un tratamiento distinto razonablemente fundado en una misma situación de necesidad. Así la STC 268/1995 establece que “sin necesidad de precisar si el modelo constitucional de Seguridad Social debe ser tendencialmente universal, aun sin excluir la opción legal por criterios contributivos ligados a las disponibilidades y previsiones de los poderes públicos, lo relevante en el juicio de igualdad que nos ocupa es que no cabe comparar aisladamente el marco jurídico de prestaciones de distintos Regímenes, olvidando otros aspectos propios de las características contributivas de algunas instituciones y su coexistencia normativa con rasgos de tipo asistencial”. También la STC 377/1993 establece que “debe irse más allá del dato puramente formal de la diversidad de ordenamientos jurídicos y comprobar si desde una perspectiva material esa diversidad responde a diferencias reales que, por ser objetivas, razonables y congruentes, constituyen suficiente justificación del tratamiento desigual...”.

¹⁶⁹ Todas estas consideraciones terminaron influyendo en la gestación parlamentaria del artículo 41 de la Constitución Española como puede apreciarse en PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: “Los derechos a la Seguridad Social y a la salud en la Constitución” en AA.VV.: El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución, CEC, Madrid, 1980, pp. 308-309.

¹⁷⁰ Vid. MONEREO PÉREZ, J.L.: “Título I. Normas Generales del sistema de la Seguridad Social. Capítulo I. NORMAS PRELIMINARES. Derecho de los españoles a la Seguridad Social” en AA.VV.: Comentario a la Ley General de la Seguridad Social (MONEREO PÉREZ, J.L. y MORENO VIDA, M.N., Dir.), op. cit, p. 7. Según este autor “la evolución de la Seguridad Social y el proceso de complejización que la protección social pública dispensa por el Estado social

La vinculación de la normativa de la acción protectora de los trabajadores agrarios a las transformaciones políticas y económico-sociales ha provocado una “legislación en cascada” que desde un punto de vista histórico-jurídico se relaciona con el denominado fenómeno de la formación “aluvional” de la Seguridad Social. La falta de homogeneidad de la protección de los trabajadores agrarios obedece, por tanto, al carácter evolutivo de su difícil institucionalización dentro del ordenamiento jurídico social¹⁷¹. Buena muestra de ello ha sido la evolución experimentada a raíz de las recomendaciones del Pacto de Toledo. Ha transcurrido ya más de una década de que dichas recomendaciones pusiesen de manifiesto la necesidad de integrar a los trabajadores agrarios por cuenta ajena dentro del Régimen General. Las expectativas de esta inclusión son grandes puesto que el Régimen General viene a ser el eje incuestionable del sistema, ya no sólo por la mayor extensión y virtualidad de sus prestaciones sino por el carácter atractivo que ejerce sobre el resto de los regímenes en pro de la homogeneización.

Así, generalizada esta concepción el consenso político se orientó a plantear esa posible tendencia unificadora del régimen especial agrario con el régimen general sobre la base de una reordenación económica. De esta forma, el tratamiento de la seguridad social en general, y de manera particular, del Régimen Especial Agrario, se realizó en sede presupuestaria. Así es como surge realmente el “Pacto de Toledo”, sobre el cual se han cimentado los actuales intentos de convergencia con el Régimen General¹⁷². En realidad, este pacto de Estado que ha sido identificado como espina

están planteando numerosos problemas de identificación de la noción de Seguridad Social, siendo cada vez más necesario deslindar sus caracteres constitutivos y sus puntos de diferenciación con otros mecanismos de protección pública e incluso de protección de carácter privado. La complejización de las técnicas de protección es reflejo también de la creciente complejidad del sistema de necesidades que incumbe proteger por la Seguridad Social. Pero lo es igualmente de una falta de claridad en las respuestas que a las exigencias de cobertura ha de dar la política de Seguridad Social”.

¹⁷¹ Vid.: VIDA SORIA, J.: “Estudio Preliminar sobre la recuperación de un clásico de la doctrina de la Seguridad Social”, en DURAND, P.: La Política contemporánea de Seguridad Social, MTSS, Madrid, 1991 y DE LA VILLA GIL, L.E. y DESDENTADO BONETE, A.: Manual de Seguridad Social, Aranzadi, Navarra, 1979.

¹⁷² El Pacto de Toledo surge como un intento de convergencia política en materia de seguridad social a través de la Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Catalán, a través de ésta se crea una Ponencia en el seno de la Comisión de Presupuestos para elaborar un informe sobre la reforma del Sistema de Seguridad Social publicada en el Boletín Oficial de

vertebral del Estado del bienestar se consensuó sobre la base de unos denominados problemas estructurales más que en atención a las insuficiencias en la protección, lo que fue en su momento, punto de partida del sistema de Seguridad Social¹⁷³. Es por esto que en el Pacto de Toledo se recomienda que respecto de la financiación de los regímenes especiales se tienda al criterio de que la igualdad de acción protectora debe ser también semejante a la aportación contributiva, teniendo en cuenta que aquélla se va produciendo en la medida en que se va homogenizando el sistema público de pensiones, lo que constituye a su vez otra de las recomendaciones del citado pacto¹⁷⁴.

Con base en estos presupuestos las posteriores medidas sobre consolidación y racionalización representaron para las prestaciones reguladas en el REA, en muchos casos, una auténtica consolidación del sistema residual establecido por este Régimen¹⁷⁵, cuando más bien debía de ser al revés dado que los parámetros de

las Cortes Generales de 17 de septiembre de 1993, quedando aprobada la misma el 21 de febrero de 1994. Los trabajos durante algo más de un año dieron lugar a un Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del Sistema de Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse, que fue aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en abril de 1995 y que es lo que se conoce como Pacto de Toledo.

¹⁷³ Hay que tener en cuenta que al consenso político se sumo el social mediante el Acuerdo sobre consolidación y racionalización del Sistema de Seguridad Social suscrito por el Gobierno y los sindicatos mayoritarios CCOO y UGT, asumiendo y compartiendo las recomendaciones del Pacto de Toledo. Este acuerdo “considera necesario efectuar aquellos estudios y análisis que permitan evaluar las repercusiones que la aplicación de las recomendaciones correspondientes del Pacto de Toledo tendrían para ciertos colectivos, y proceder de manera gradual a aproximar sus cotizaciones y prestaciones de manera que converjan hacia los dos Regímenes de Trabajadores por Cuenta Propia y Cuenta Ajena a los que se refiere el citado Pacto”.

¹⁷⁴ En la Recomendación cuarta el pacto de Toledo establece que debe corregirse la situación de ciertos Regímenes Especiales en orden al establecimiento de una proporcionalidad entre prestaciones y contribución. La Recomendación sexta señala la progresiva simplificación e integración de los Regímenes Especiales en dos únicos Regímenes, bien en el Régimen General de la Seguridad Social, en el que quedarían encuadrados los trabajadores por cuenta ajena, bien el RETA en el que vendrían incluidos los trabajadores por cuenta propia. Se percibe, por tanto, en el Pacto de Toledo la difícil simultaneidad de los principios de contributividad con el de solidaridad en el Sistema dando lugar a una aporía conceptual que irremisiblemente lleva a bifurcar el sistema mediante la separación financiera manteniéndose de esta forma la fragmentación originaria. VID. MALDONADO MOLINA, J.A.: *Genésis y evolución de la protección social por vejez en España*, cit., p. 180.

¹⁷⁵ Una vez cumplido el compromiso adoptado por las partes de elevar los criterios adoptados en el Acuerdo sobre consolidación y racionalización del Sistema de Seguridad Social de 9 de octubre de 1996 al Congreso de los Diputados, por éste se aprobó la Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social, Ley 24/1997, de 15 de julio. La exposición de motivos de esta Ley considera que los preceptos regulados en la misma deben respetar los

necesidad a los que tienen que hacer frente estos trabajadores es muy superior a otros trabajadores, por lo general, en función del medio en el que viven y con el que se tienen que enfrentar, aislado de las zonas de concentración de servicios¹⁷⁶. Es más, incluso se ha llegado a manifestar una clara voluntad de reducción del régimen protector del R.E.A¹⁷⁷. Así, el Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social advirtió de que una pretendida sobreprotección de la que disfrutaban algunos Regímenes Especiales podrían romper parcialmente unos principios de solidaridad y equidad basados en la estricta correspondencia entre cotización-prestación, al estilo del seguro privado.

Las posteriores realizaciones de este pacto no se han desprendido, por tanto, de esa consideración inicial y así, las subsiguientes ponencias y la comisión permanente de seguimiento se han establecido sobre la base de la garantía de continuidad del Sistema de la Seguridad Social, es decir, se han sostenido sobre el mantenimiento de lo que ya había, sobre la base de una operatividad exclusivamente financiera¹⁷⁸. Sobre estos pilares de claro matiz presupuestario se han venido

principios de contributividad, equidad y solidaridad, que según el Acuerdo sobre consolidación y racionalización son los elementos configuradores de nuestro sistema de protección social.

¹⁷⁶ Sigue, por tanto, todavía abierto el problema de cómo conseguir que el derecho a los beneficios de la seguridad social no se quede en un mero postulado teórico y cumpla con las reales situaciones de necesidad de los trabajadores agrarios. Por otra parte, se abre, además, la controvertida cuestión de en que medida estas tendencias respetan el principio de suficiencia en las prestaciones que en función de la relevancia social que representa debía de considerarse al mismo nivel que el requerido para el salario. Vid.: BORRAJO DACRUZ, E.: "Notas sobre afiliación y cotización en el Régimen Especial de los Seguros Sociales en la agricultura", RISS, núm. 3, 1957, p. 653 y "El modelo constitucional de la Seguridad Social en España, RT, núm 65, 1982, p. 36.

¹⁷⁷ Hay que advertir que la Ley de consolidación y racionalización se alejó en gran medida de la pretendida homogeneización con el Régimen General pareciéndose dejar para otro momento la integración de los Regímenes Especiales. Incluso con la Ley 66/1997 de 30 de diciembre se produjo un retroceso en las garantías establecidas en la acción protectora. La Disposición Adicional Decimoquinta dispuso que para los trabajadores por cuenta propia incluidos en el REA los porcentajes aplicables a la base reguladora para la determinación de la cuantía de la prestación económica por incapacidad temporal serían los vigentes respecto a los procesos derivados de contingencias comunes en el Régimen General de la Seguridad Social, lo que supuso que el subsidio por incapacidad temporal para los trabajadores autónomos consistente en el 75% de la base reguladora pasase a ser del 60% hasta el veintavo día de baja, y el 75% , a partir del veintiuno día.

¹⁷⁸ El consenso político y social no quedó cerrado, pues en el primero se acuerda proponer al Congreso de los Diputados que cada cinco años se cree una Ponencia que estudie el presente y el futuro de la Seguridad Social como garantía de continuidad del mismo y en el acuerdo social se determina la constitución de una Comisión Permanente por parte de los firmantes para el análisis y seguimiento de la evolución del sistema.

encomendando a la Comisión Permanente los estudios sobre las medidas legislativas que estimasen precisas en orden a la anunciada convergencia del Régimen Especial Agrario con el Régimen General¹⁷⁹.

¹⁷⁹ El Acuerdo de 9 de abril de 2001 para la mejora y el desarrollo del Sistema de Protección Social desarrolla las Recomendaciones 4ª y 6ª del Pacto de Toledo. Este acuerdo fue firmado por el gobierno, CCOO, y las organizaciones empresariales, pero no estuvo presente UGT. Vid. MONEREO PÉREZ, J.L.: "La nueva fase del desarrollo del Pacto de Toledo: el acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social", RL, vol. II (2001), pp. 415 a 456.

CAPÍTULO II**EL RÉGIMEN ESPECIAL AGRARIO.****PARTE GENERAL****1.- ÁMBITO SUBJETIVO DEL RÉGIMEN ESPECIAL AGRARIO****1.1.- CRITERIOS GENERALES DE INCLUSIÓN**

La doctrina ha venido distinguiendo tradicionalmente entre criterios objetivos y subjetivos en la aplicación del REA¹⁸⁰. Partiendo del examen del artículo 2º de los Decretos 2123/1971 y 3772/1972 esta corriente doctrinal infiere que el legislador delimita la inclusión en el campo de aplicación de este Régimen Especial atendiendo a dos tipos de circunstancias:

- De carácter personal. Hacen referencia a la nacionalidad, residencia, sexo y estado civil. Se consideran con carácter general como elementos de incardinación en el ordenamiento jurídico, y en particular en el Sistema de Seguridad Social (ex art. 7 LGSS).

- De carácter profesional. Condiciona el ámbito de aplicación de dicho Régimen a que las personas incluidas hayan vinculado su existencia como

¹⁸⁰ Hay que tener en cuenta que a los criterios objetivos también se les ha venido denominando criterios profesionales y a los subjetivos criterios personales. Vid. VIDA SORIA, J., MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y QUESADA SEGURA, R.: Manual de Seguridad Social, Tecnos, Madrid, 2007, p. 472. Entre otros también, HURTADO GONZÁLEZ, GALA VALLEJO, JIMÉNEZ ESCOBAR.

trabajadores por cuenta ajena al desarrollo de una actividad profesional específica, la actividad agraria o, más bien, que hacen de la realización de las labores agrarias una verdadera forma de vida.

Se trata de una diferenciación académica interesante desde el punto de vista explicativo pero a veces puede resultar una parcelación muy taxativa desde el punto de vista funcional ya que en muchos casos los distintos criterios se condicionan entre sí. Por ello, no se debe perder la perspectiva global a la hora de su aplicación¹⁸¹.

Las circunstancias personales del trabajador incluido en el Régimen Especial Agrario ya se hayan previstas en la normas generales de obligada observancia aplicable a todo el Sistema, insertas en el Título I de la Ley General de la Seguridad Social. Por tanto, estos requisitos subjetivos tienen un carácter residual en la aplicación del REA ya que se hace necesario la realización de continuas remisiones¹⁸². La importancia relativa de los criterios subjetivos hace que sólo sean tenidos en cuenta en tanto que criterios generales de homogeneización y en función de aquellos rasgos de la realidad socio-económica agraria que pudieran aportar alguna especialidad en la aplicación particular del REA.

¹⁸¹ Si leemos el artículo 2º del Decreto 2123/1971 y los artículos 2º y 5º del Decreto 3772/1972, es muy difícil en términos de significación global establecer parcelaciones por la razón de que si eliminásemos alguno de los elementos anteriormente mencionados quedarían el resto sin fundamento. Sin embargo, me gustaría hacer una apreciación todavía más profunda. Si observamos, en realidad, los requisitos de carácter subjetivo, éstos no van a tener una relevancia sustancial en orden a la aplicación del régimen especial pues también serían de aplicación dichos elementos al Régimen General. Lo realmente relevante son los elementos de carácter objetivo. Si en el Régimen General lo preponderante era la situación subjetiva del trabajador, es decir, el tratarse de un trabajador por cuenta ajena, en este régimen se va a incidir de manera decisiva en la actividad que lleva a cabo el trabajador.

¹⁸² Analizando pues dichos elementos subjetivos nos damos cuenta que son más bien elementos que se pueden predicar de todo el Sistema de la Seguridad Social entendido en su modalidad contributiva. En este sentido el artículo 7 de la Ley General de la Seguridad Social al hablar del campo de aplicación del Sistema de la Seguridad Social establece que: "Estarán comprendidos en el sistema de la Seguridad Social, a efectos de las prestaciones de modalidad contributiva, todos los españoles, cualesquiera que sean su sexo, estado civil y profesión, que residan y ejerzan normalmente su actividad en territorio nacional". Por tanto, esta norma que se expresa utilizando los mismos vocablos que los utilizados por el Decreto 2123/1971 en su artículo 2 vendría a resultar el estatuto general sobre al cual remitirse para la determinación del ámbito subjetivo de cualquier régimen incluido en el Sistema de la Seguridad Social Español.

1.1.1.- Sexo, estado civil y edad

El artículo 2º, párrafo 1º del Decreto 2123/1971 se limita a incluir a todos los trabajadores españoles cualquiera que sea su sexo y estado civil, no discrimina por razón de estas condiciones personales. Estos elementos no merecen mayor valoración ya que el carácter constitucional de estas materias, remitiéndonos al artículo 14 de la Constitución, ha quitado importancia a cualquier pronunciamiento de carácter específico¹⁸³.

En cuanto a la edad, la regulación normativa de este requisito en el caso de los trabajadores por cuenta ajena viene dado por el artículo 2º de la Ley (Decreto 2123/1971) y artículo 3º del Reglamento General del Régimen Especial Agrario (Decreto 3772/1972) donde la fijó en 14 años. Sin embargo, debemos estar a lo dispuesto en el Estatuto de los Trabajadores, cuyo artículo 6º prohíbe la admisión al trabajo a los menores de 16 años de edad, y que, por lo tanto, en la actualidad debemos entender como la mínima exigible para la inclusión de este tipo de trabajadores¹⁸⁴.

1.1.2.- Nacionalidad y residencia

Otro elemento a tener en cuenta es el de la nacionalidad. Pese a que el artículo 2 del Decreto 2123/1971 establece como requisitos específico el de ser trabajador español y la realización de la actividad dentro del territorio nacional, la nacionalidad es un factor irrelevante en el nivel contributivo, conforme indica el artículo

¹⁸³ Poco importa, pues, al legislador que el trabajador agrario sea varón o mujer, ni que sea soltero, casado, divorciado o viudo, si acaso el sexo y estado civil pueden ofrecer alguna singularidad en cuanto a persona beneficiaria y ello, por ejemplo, a efectos de protección a la maternidad, viudedad o de protección familiar.

¹⁸⁴ Conforme al artículo 7, b) del ET se establece que pueden contratar la prestación de su trabajo los menores de dieciocho años y mayores de dieciséis años, que vivan de forma independiente, con consentimiento de sus padres o tutores, o con autorización de la persona o institución que les tenga a su cargo. En consecuencia, en el ámbito agrario, de igual manera que en el resto de todo el ordenamiento laboral cabe distinguir entre los mayores de edad y menores emancipados, que poseen una capacidad laboral plena y los mayores de dieciséis años y menores de dieciocho no emancipados ni beneficiados por concesión de la mayor edad que tienen una capacidad laboral limitada.

7 LGSS, comprendiendo tanto a los españoles que residan en España como a los extranjeros que residan o se encuentren legalmente en España, siempre que, en ambos supuestos, ejerzan su actividad profesional determinada en territorio nacional. Así, si bien el artículo 7.3 LGSS solo se refiere como beneficiarios de ese nivel a los españoles (con la única excepción prevista en el 7.5 de los hispanos), tal regla debe entenderse derogada por el art. 14 Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que equipara a españoles y extranjeros a estos efectos, equiparación que debe entenderse producida tanto para los extracomunitarios como los comunitarios¹⁸⁵.

El artículo 7.1 fija como requisito general la residencia en territorio español, requisito que deberán cumplir tanto los españoles, como los que carezcan de la nacionalidad española. Por tanto, se trata de un requisito general, exigible cualquiera que sea la nacionalidad. Sin embargo, Recapitulando, dos son los requisitos generales para españoles y extranjeros. Ahora bien, respecto de los nacionales, el Sistema de Seguridad Social (artículo 7.4 LGSS) permite extender la acción protectora del Sistema a los españoles no residentes pensando principalmente en los que emigraron a los países de Iberoamérica y a la vista de las carencias protectoras de los países de destino, que origina «que un gran número de emigrantes ancianos carezcan de recursos suficientes para atender sus necesidades básicas» (Exposición de Motivos del ya derogado RD 728/1993). Estas previsiones encuentran su fundamento en el artículo 42 CE, en cuyo desarrollo se aprobó la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del

¹⁸⁵ Como se sabe, en nuestro Derecho son extranjeros quienes carezcan de la nacionalidad española, ya dispongan de otra nacionalidad, ya sean apátridas (art. 1.1 LO 4/2000), y por tanto lo también los ciudadanos comunitarios. Ahora bien, los nacionales de países miembros de la UE tienen un régimen particular, de forma que legislación sobre derechos y libertades de los extranjeros en España tan sólo se les aplica en los aspectos que le sean más favorables (art. 1.3 LO 4/2000). El artículo 3.4 del RD 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, indica que todos los ciudadanos de la Unión que residan en España conforme a lo dispuesto en el presente RD gozarán de igualdad de trato respecto de los ciudadanos españoles en el ámbito de aplicación del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Este derecho extenderá sus efectos a los miembros de la familia que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea o de un Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, beneficiarios del derecho de residencia o del derecho de residencia permanente. Hay que partir de que los ciudadanos comunitarios tienen un trato equiparable a los españoles en virtud del derecho a la libre circulación. Como es sabido, el Derecho comunitario prevé la coordinación de los regímenes de seguridad social para que las personas puedan desplazarse sin perder sus derechos de seguridad social. Se trata de los Reglamentos (CEE) n° 1408/71 y 574/72, cuya sustitución ya se prevé, una vez que entre en vigor el Reglamento 883/2004, de 29 de abril.

Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior, que configura el marco jurídico que garantiza a los españoles del exterior el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales en términos de igualdad con los españoles residentes en España.

Este marco protector para los españoles en el exterior se orienta preferentemente hacia la cobertura de los españoles que emigraron a países del continente americano y africano, dándoles cobertura ante situaciones excepcionales, vejez, y dependencia. Pero no se orienta para los emigrantes españoles que se marchaban a la Unión Europea para trabajar en determinadas campañas agrícolas (*v.gr.*, vendimia). Para estos colectivos, hay que estar a las ayudas asistenciales previstas en el ámbito autonómico, y que analizaremos más adelante.

Dentro del sistema de Seguridad Social, aunque normalmente no son incluidos en el Régimen General o Regímenes Especiales, la excepción surge cuando la inclusión resulte de Disposiciones especiales¹⁸⁶. En esta salvedad se encuentran, caso no muy común en explotaciones agrarias, aunque posible, los españoles trasladados por la empresa fuera del territorio nacional, los cuales pueden considerarse en situación asimilada a la de alta.

1.2.- EL CONCEPTO DE LABOR AGRARIA

1.2.1.- Complejidad del concepto

Los artículo 2º de los Decretos 2123/1971 y 3772/1972 consideran aplicable el Régimen Especial Agrario a aquellos trabajadores que realicen labores agrarias de forma habitual y como medio fundamental de vida¹⁸⁷. El concepto de labor agraria

¹⁸⁶ Ver, artículo 125.2 LGSS. Así, el número 4 del artículo 7 de la LGSS prevé, como excepción al principio, la posibilidad de que el Gobierno, en el marco de los sistemas de protección social pública, establezca "medidas de protección social a favor de los españoles no residentes en España, de acuerdo con las características de los países de residencia

¹⁸⁷ Como se ve, no basta delimitar ese carácter agrario de la explotación para proceder a la inclusión de este tipo de trabajadores, sino que tenemos que tener en cuenta otra serie de limitaciones que vienen establecidas por la regulación del REA en términos de actividad. Se

entendida como trabajo, actividad, realización material humana, plantea una cierta complejidad en la concreción del ámbito de aplicación del REA¹⁸⁸:

1º Porque los requisitos y elementos delimitadores de dicha actividad no son meras descripciones de dicho proceso productivo, sino que reducen o amplían el significado de lo que puede ser entendido por actividad agraria, determinando sustancialmente el sentido jurídico de dicha acepción¹⁸⁹. Las referencias a la actividad productiva en el REA no son una mera descripción económica en relación a los frutos obtenidos, al proceso de adquisición o a los medios utilizados, sino que se tratan de criterios limitativos a la hora de su aplicación. En este sentido, se reconocen actividades agrarias fuera de lo que en un sentido económico podrían entenderse como tales. Este es el caso de determinadas actividades de almacenamiento, transporte o primera transformación¹⁹⁰.

2º Porque se introducen determinados supuestos de exclusión que impiden considerar como agrarias a actividades en las que se cumplen los requisitos

analiza el hecho agrario reconocido en el REA desde ese enfoque dinámico, sobre todo tras la influencia decisiva ejercida por la sentencia de 6 de abril de 1993 que pareció reconducir la aplicación del mismo sobre la base de la realización de labores agrícolas.

¹⁸⁸ Al hilo de lo expuesto en el apartado anterior, la actividad agraria, se presenta como el presupuesto ontológico que da lugar a una estructura de relaciones humanas que generan riesgos y tensiones, y que como consecuencia de ello se halla tenido que proceder a sucesivas composiciones de las mismas una de las cuales vendría a ser la Seguridad Social Agraria. Por tanto, el concepto de labor agraria no puede ser entendido como si se tratase de un pilar axiomático sobre el que se haya establecido la regulación del REA sino como un requisito que permite conectar la normativa protectora con aquellas situaciones sociales sobre las que se pretende incidir. En cuanto al grado de complejidad véase MONEREO PÉREZ J.L. y FERNÁNDEZ AVILES, J.A.: "Riesgos y Contingencias de las Explotaciones Agrarias" en NAVARRO FERNÁNDEZ, (Dir y Coord.: La explotación Agraria, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, p. 863.

¹⁸⁹ Aunque en el caso de otros regímenes de la Seguridad Social, como el del Régimen General también podemos encontrar una casuística numerosa.

¹⁹⁰ Así, mientras que el Régimen General goza de un carácter no específico que le hace ser objeto de una mayor imprecisión, la especialidad otorgada al Régimen especial agrario hace que se produzca una mayor precisión en los elementos descriptivos de la actividad que como sustento material va a ser tenida en cuenta para el establecimiento de toda la estructura protectora que supone el REA Los artículos 2 y 3 del Decreto 2123/1971 por el que se aprueba el Texto refundido de las normas reguladoras de la Seguridad Social Agraria y el capítulo II del Decreto 3772/1972 por el que se aprueba el Reglamento General del Régimen Especial de la Seguridad Social son la base normativa para la determinación de dichos elementos descriptivos.

generales de reconocimiento del concepto de labor agraria. En este sentido, el referente delimitador no es exclusivamente el de la actividad desarrollada sino el del trabajador que hace algo o que lo hace de una determinada manera, o que además de hacer algo tiene unas características especiales¹⁹¹. Por ello, en casi todos los artículos en los que se intenta circunscribir el factor productivo se acude a una terminología personalista. Así se puede apreciar en el artículo 2 y en el artículo 3 del Decreto 2123/1971 y en los artículos 2, 3 y 4 del Decreto 3772/1972, cuando realizan una especificación muy exhaustiva de los trabajadores que están incluidos o excluidos del ámbito de aplicación. En muchos supuestos lo decisivo no es que el trabajador realice objetivamente una actividad agraria concreta sino que se atiende a consideraciones más particularizadas en el desempeño de las mismas o de las circunstancias personales y sociales¹⁹².

¹⁹¹ Quizás esto no sea algo específico del Régimen Especial Agrario ya que todo el sistema de la Seguridad Social tiene una orientación subjetivista, en cuanto que tiene por objeto situaciones personales de necesidad. Sin embargo, en el REA este carácter está intensificado, dado que el establecimiento de este campo de aplicación vino marcado por un proceso de extensión de la seguridad social en el que aunque siguió primando el principio de laboralidad se dio un paso más en la aproximación a situaciones concretas de riesgo al margen de la relación productiva que diese lugar al sustento del trabajador que pudiese sufrir tal contingencia.

¹⁹² Es por esto que en los Decretos reguladores del Régimen Especial agrario, no se aborda directamente el concepto de labor agraria, sino que se establece una concepción previa de la figura del trabajador agrario como aquel trabajador que en forma habitual y como medio fundamental de vida realiza labores agrarias, sean propiamente agrícolas, forestales o pecuarias. Esta formulación incide sobre una concepción global del centro de imputación normativa de este régimen especial, que adquiere su auténtica significación al poner en contacto sus distintos rasgos delimitadores. En definitiva, podemos extraer la idea de que este campo de aplicación no está destinado a una normativa de ordenación de sector económico o de regulación de las relaciones existentes en un determinado medio de producción sino que lo que pretende es atender a la situación socio-económica de un determinado grupo poblacional con la finalidad de intentar estabilizar los desequilibrios que la pauperización de éste pueda generar en el seno de la sociedad. A pesar de lo visto hasta ahora, sería imposible un estudio en profundidad de este ámbito sin tener en cuenta el substrato material sobre el que se sustenta la realización de la actividad física agrícola, dado que el legislador lo va a escoger como referente sobre el que valorar la situación social que pretende ponderar. Las consecuencias personales que van a dar lugar al establecimiento de este ámbito subjetivo van a ser el resultado de un entorno productivo que tiene a la actividad agraria como fundamento. Por lo tanto, estamos hablando de la personalización de un proceso productivo, o mejor dicho, de una serie de circunstancias subjetivas que tienen en común el desenvolverse en un entorno productivo rural. Se pone de manifiesto, de esta manera, la trascendencia, que en la cuestión social agraria presenta la peculiar manera de modificación de la naturaleza y las subsiguientes formas de organización para llevar a cabo dicha transformación. Se determina una posición concreta del factor humano en función de la actividad que deba ser realizada por él, en el marco de una relación en la que intervienen otros factores si cabe más determinantes como pueden ser la misma posesión o propiedad, pero que al final no dejan de ser un reflejo más de la misma organización de la actividad. El elemento humano agrario, que es el objeto de este campo de aplicación, está vinculado por una realización económica, "las labores agrarias", que

Los requisitos básicos para entender una actividad como labor agraria se establecen en los artículos 8, 9 y 10 del Reglamento. Estos requisitos tienen un cierto margen de objetividad¹⁹³. Siguiendo lo preceptuado en el artículo 8 del Decreto 3772/1972, se consideran labores agrarias a los efectos de este Régimen Especial las que persigan la obtención directa de los frutos y productos agrícolas, forestales o pecuarios¹⁹⁴. Hay que analizar en primer lugar en que consiste esa obtención directa, para después clasificar las actividades agrarias en función de los parámetros establecidos legislativamente.

1.2.2.- Obtención directa de frutos y productos

La obtención directa de frutos y productos supone la realización personal de la realización de la actividad. Es decir, la actividad agraria tiene necesariamente un contenido de carácter físico. Se manifiesta así, la incidencia del principio de laboralidad en este marco normativo por cuanto que es evidente su conexión con el

lo caracterizan e incluso lo determinan. En conclusión, si hacemos un primer análisis podemos observar como ciertamente se realiza, por parte del regulador, una especificación en términos de actividad. Pero planteadas las cosas en dichos términos, sin tener en cuenta una perspectiva personalista de lo que supone la existencia de este ámbito subjetivo, se podría llegar a plantear el absurdo de la existencia de un régimen especial sin que no haya ninguna fuerza justificativa, o al menos explicativa, para la delimitación de un campo de aplicación específico que pueda permitir la diferenciación en cuestiones como financiación y prestaciones, incluso dentro de un sistema contributivo como el nuestro. Sin esa visión integral, no se podría sondear la distinción entre regímenes ya que estaríamos hablando de relaciones que jurídicamente tenderían a presentar las mismas características dada la similitud de la actividad productiva desarrollada.

¹⁹³ En los artículos 8, 9 y 10 del Reglamento se habla de labor agraria, actividades pecuarias, cultivos agrícolas. Lo característico de estos supuestos es que suelen ser precisiones generales marcadas por los elementos de la profesionalidad y productividad pero que no parecen tener una materialidad propia al margen de una tipología abstracta del trabajador agrícola previamente determinada en el artículo 2 del Decreto 2123 y los correspondientes del reglamento.

¹⁹⁴ De partida la labor agraria es un concepto jurídico indeterminado y ambiguo. Labor en principio es sinónimo del término trabajo. Así, podemos entender por labor el trabajo humano productivo. A través de dicha actividad el ser humano obtiene los medios necesarios para poder subsistir. Según esto, el concepto de labor estaría estrechamente relacionado con el concepto de factor económico, junto a la renta y al capital el concepto de trabajo vendría a tener la consideración de actividad destinada a la transformación de la naturaleza.

concepto de actividad que se deriva de la noción de relación laboral determinada por el art. 1.1 del Estatuto de los Trabajadores¹⁹⁵.

1.2.3. Clasificación de actividades agrarias.

1.- Actividades agrícolas: Dentro de las actividades agrícolas que se pueden considerar en orden a la inclusión se encuentran las dedicadas a plantación, siembra, poda, recolección, abonado, desbroce, arado y labrado o similares¹⁹⁶.

¹⁹⁵ Este presupuesto de la obtención directa se manifestaba particularmente en el caso del trabajador agrícola por cuenta propia cuando en el apartado b del artículo 2 del Decreto 2123 hacía referencia al desarrollo de la actividad agraria en forma personal y directa. Sin embargo, en este sentido se hace particularmente relevante el tener en cuenta que existe una clara delimitación o diferenciación. Así, podemos observar un diverso tratamiento jurisprudencial que tiene su punto de arranque en que mientras que la Ley del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, aludía al ejercicio de una actividad agraria de forma personal y directa el artículo 1.2 del D. 1118/1975 de 2 de mayo (Por el que se estableció la Mutualidad Nacional de Trabajadores autónomos de la Agricultura y se integró en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los trabajadores Autónomos), exige la realización en forma habitual, personal y directa de una actividad económica agraria a título lucrativo. El trabajador por cuenta propia del REA debía trabajar la tierra de forma personal y material, sin embargo, el del RETA, si bien puede desarrollar este tipo de labor, no es éste el aspecto esencial de su trabajo, sino la realización de aquella actividad que es propia de un empresario agrícola, es decir, el ejercicio de una actividad económica agraria". Por esto, mientras que para el trabajador por cuenta propia lo predominante era la realización de una actividad agrícola directamente para el autónomo agrícola lo relevante era la organización de la actividad productiva. ORDEIG FOS, J.M. p. 548: "En consecuencia para el trabajador autónomo del RETA la jurisprudencia ha exigido en la STCT de 6 de marzo de 1982, el "significado de dedicación... a operaciones de organización y racionalización, en sentido amplio, del proceso de transformación productiva, habiéndose identificado el núcleo básico de esta profesión con la dirección y gestión de la actividad agraria. De tal núcleo queda excluido el trabajo material y físico, que puede ser realizado por familiares o asalariados e incluso por el propio autónomo, por ello, el autónomo agrario del RETA no necesita tener la capacidad física necesaria para la ejecución de las aludidas labores, siendo tal capacidad irrelevante para el ejercicio de la función de dirección. En fin, el autónomo de la agricultura incluido en el RETA ha de llevar a cabo, personal y directamente, una actividad empresarial, sin perjuicio de que también pueda realizar labores materiales; por ello, quien no sea titular de la misma, no puede ser considerado trabajador por cuenta propia a los efectos de este régimen especial".

¹⁹⁶ CAVAS MARTÍNEZ, *Derecho del Trabajo y Contratación laboral en la Agricultura*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia, 1991, califica estas tres actividades, agrícola, forestal y pecuaria, junto con la que denomina agraria mixta aquella que participa a la vez de dos o más de las facetas productivas que se distinguen en la explotación o actividad agraria, como "actividades agrarias propiamente dichas". Para este autor, la actividad agrícola es el arte de cultivar, beneficiar, hacer productiva la tierra, de modo que siempre que la actividad de empresa persiga un fin productivo que se traduzca en la obtención de organismos vivos beneficiosos para el hombre son indiferentes, a efectos de su calificación como agraria, la modalidad técnica de cultivo eventualmente adoptada, que puede responder a modos y sistemas tradicionales o puede venir estructurada conforma a los más

2 Actividades pecuarias. Son las que están dirigidas directamente a la cría y cuidado de ganado. La actividad ganadera es aquella que consiste en la obtención de recursos mediante el cuidado, alimentación o engorde de determinados animales, denominados domésticos, por cuanto que su existencia esta organizada racionalmente por el hombre. La realización de dicha actividad puede llevarse a cabo conforme a distintos modelos de producción, próximos a la industria, por la utilización de determinadas aplicaciones técnicas y de organización o por formar parte de un proceso fabril, o bien de corte tradicional. Estos últimos vinculan la actividad ganadera a la realización de una actividad agrícola y con carácter general suelen destinar los productos obtenidos al auto abastecimiento y no preferentemente a la comercialización. Esta nota se produce dada la escasez en la especialización y diversificación del trabajo y la insuficiencia en los medios destinados a dicha producción lo que impediría una comercialización eficaz a gran escala. Solamente se podría hablar de viabilidad comercial en explotaciones agro-pecuarias que siguen un modelo tradicional en aquellos casos de gran superficie cultivada que permitieran a la vez el desarrollo de estructuras ganaderas lo suficientemente amplias como para permitir una producción excedente de forma idónea. Para resolver en qué medida los trabajadores que desarrollan actividades pecuarias de carácter industrial o tradicional están incluidos en el ámbito subjetivo de este régimen especial la normativa del REA establece una serie de exclusiones establecidas en el artículo 10º del Reglamento¹⁹⁷.

avanzados y complejos criterios de la organización productiva y de la economía programada, así como la particular naturaleza o especie de producto cultivado.

¹⁹⁷ Ya del estudio del artículo 10 del Reglamento, podríamos estar reconociendo un tipo de actividad pecuaria que manifiesta las características propias de ese modelo tradicional, dado el carácter predominante que tiene que tener el aprovechamiento de los pastos, vuelo o cultivo de secano o regadío frente a la actividad desarrollada en la granja o establecimiento análogo. Esta actividad va a ser considerada como algo residual, accesorio o complementario del cultivo agrícola de tal manera que con carácter general los animales van a deber alimentarse con exclusividad de los productos cultivados en la propia explotación. Con esto se vuelve a poner de manifiesto la marginalidad del REA en su conjunto y el reconocimiento por parte de este régimen de situaciones en las que podemos observar una escasa incidencia de capacidad económica. Se plantea, por tanto, una disyuntiva en cuanto al reconocimiento agrario del hecho ganadero. Mientras que desde una interpretación estricta sólo sería posible tener en cuenta aquella actividad destinada a la cría de animales de una manera inseparable del cultivo de la tierra para una concepción amplia no tendrían porque excluirse aquellas actividades desligadas de alguna manera de un cultivo fundiciario y aproximándose por tanto a un modelo de producción similar al industrial. A pesar de ello, de la dicción literal del Reglamento del REA, se impone la primera argumentación. La segunda, solamente se ha podido ir introduciendo a partir de análisis doctrinales y posiciones jurisprudenciales que han sido analizados con anterioridad.

3 Actividades forestales. Dentro de estas se encuentran comprendidas las actividades de corta, pela, repoblación, transporte de árboles, corta de leña, aprovechamientos de espartizales y las actividades dedicadas a la silvicultura cuya principal finalidad es la mejora de las masas forestales y la obtención de productos agrícolas alternativos a los que podemos encontrar en la agricultura doméstica¹⁹⁸.

Según esta clasificación no todas las actividades que se realizan en el medio agrario están cubiertas por el REA. En este sentido existen trabajos u oficios que en ningún caso pueden calificarse como propiamente agrarios aunque se realicen en un entorno rural: albañiles, herreros, carniceros, panaderos... cuya exclusión da lugar a la inclusión automática en el Régimen General u otro Régimen Especial¹⁹⁹.

1.2.4.- La extensión del concepto de labor agraria

A. Supuestos incluidos

Además de las actividades descritas en el artículo 8.1 del Decreto 3772/1972 como agrarias, aquellas que persiguen la obtención directa de los frutos y productos agrícolas, forestales o pecuarios, en el apartado segundo de dicho artículo se realiza una extensión de dicha acepción. Mediante una ficción jurídica se incluyen como agrarias una serie de actividades de transporte o de primera transformación pero siempre que estén vinculadas de una forma concluyente a las labores de extracción de los frutos. Así, el artículo 8 en su apartado 2 establece una casuística que a pesar de su intento de especificación no ha dejado de estar exenta de problemas:

¹⁹⁸ Resoluciones de la DGS S de 25 de mayo de 1974 sobre trabajos forestales de monte, de 21 de septiembre de 1974 sobre trabajos de corta, pela, tronche, desembosque y preparación de leñas, de 28 de enero de 1975 aplicable a las empresas de montes espartizales, y Circulares de la Tesorería General de 20 de abril de 1989 y 10 de Enero de 1994 sobre actividades de tratamientos silvícolas.

¹⁹⁹ MONEREO PÉREZ J.L. y FERNÁNDEZ AVILES, J.A.: "Riesgos y Contingencias de las Explotaciones Agrarias" en NAVARRO FERNÁNDEZ, (Dir y Coord.): La explotación Agraria, op. cit. , p. 864.

1 Actividades de almacenamiento de los bienes obtenidos en los lugares de origen.

En un primer punto del apartado 2º se considera el almacenamiento de los bienes obtenidos en los “lugares de origen” como actividad agraria. Esto plantea una serie de dudas sobre si el lugar de origen debe ser la misma finca donde se ha obtenido la producción o si bien se pueden incluir dentro de esta denominación otros lugares que permitan la conservación o den lugar a futuras transformaciones de los productos originarios²⁰⁰.

La cuestión debería ser planteada en términos extensivos ya que quedaría un tanto vaciado de contenido el propio artículo 8 del Reglamento. Esto es así, porque en los siguientes apartados del mismo artículo se establecen una serie de supuestos imposibles de realizar sin la posibilidad de un posible almacenamiento posterior. En conclusión el concepto de “lugares de origen” debe ser entendido con carácter extensivo, quedando fuera del mismo aquellas posibilidades de almacenamiento que no estén ligadas a las características que el mismo Reglamento establece para poder considerar a una labor como agraria.

2 Actividades de transporte a los lugares de acondicionamiento y acoplo.

El mismo artículo al que nos estamos refiriendo incluye como labor agraria también la posibilidad del transporte a los lugares de acondicionamiento y acoplo sin ninguna actividad posterior que pudiera estar considerada dentro de la noción de labor agraria. Antes de entrar a analizar con profundidad esta cualidad, y puesta está en relación con la anterior, hemos de entender incluidas las actividades de almacenamiento intermedias que se produzcan antes de la puesta de los productos en los lugares definitivos de almacenaje. En este caso la duda se plantea sobre lo que debemos entender por lugares de acondicionamiento y acoplo, labores que no

²⁰⁰ Vid. VIDA SORIA, J., MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y QUESADA SEGURA, R.: Manual de Seguridad Social, op. cit. p. 474.

estarían incluidas según el tenor literal de este artículo dentro del concepto de labor agraria, salvo la matización contenido en el apartado c)²⁰¹.

En este sentido el legislador parece haber querido precisar tanto el desarrollo normativo que ha podido llegar a crear una confusión, que a efectos prácticos no tiene porque presentarse. Esta confusión viene dada por el hecho de que al entenderse como agrarias las labores de primera transformación, entonces las labores de acoplo y acondicionamiento para proceder a esa primera transformación o a un almacenaje previo a dicha primera transformación también podrían ser consideradas como tales. Sin duda el legislador dio lugar a un problema de difícil resolución en la medida en que es imposible delimitar antes de la realización de dicha primera transformación donde empieza una labor de almacenaje o de acondicionamiento y acoplo en un lugar que pueda ser considerado de origen. Por tanto estas labores de acondicionamiento y acoplo pueden llegar incluso a ser consideradas de almacenamiento o en su caso de primera transformación, sin que haya argumentos suficientes para apoyar lo contrario.

Por su parte, la jurisprudencia parece no haber tenido tantos problemas estableciendo el límite de concreción en lo que pudiera ser entendido como primera transformación, donde si ha abordado la cuestión delimitadora con una mayor profundidad²⁰². Por tanto, cualquier labor que pudiera ser considerada de transporte o almacenamiento hasta proceder a una primera transformación deberá ser entendida como labor agraria.

3 Actividades de primera transformación.

Estas actividades de primera transformación se regulan por el punto c) del artículo 8 del Reglamento. En primer lugar hay que resaltar las peculiaridades que se

²⁰¹ MONEREO PÉREZ J.L. y FERNÁNDEZ AVILES, J.A.: "Riesgos y Contingencias de las Explotaciones Agrarias" en NAVARRO FERNÁNDEZ, (Dir y Coord.): La explotación Agraria, p. 864.

²⁰² Vid. BLASCO LAHOZ, J.F. Y OTROS: Regímenes Especiales de la Seguridad Social, Valencia, Tirant lo Blanch, 2001, págs 120 a 126.

han querido incluir dentro de este tipo de actividades por parte del legislador. Para éste dichas actividades deben de consistir en una simple modificación de las características del producto sin que se añadan elementos que den lugar a algo distinto de lo extraído, si bien dicho producto no tiene porque estar destinado directamente al consumo, sino que puede ser considerado como un bien intermedio y por lo tanto cabría la posibilidad de futuras transformaciones. Por ello, estaría fuera de dicha acepción cualquier actividad que persiga una transformación que elimine las características esenciales del fruto o bien que tenga como finalidad un proceso de mixtura que impida el reconocimiento del producto que originariamente se pudo obtener de la explotación agrícola, forestal o pecuaria.

La segunda característica que deben reunir estas actividades de primera transformación para poder ser consideradas como labores agrarias, consiste en que el número de horas que hayan de ser utilizadas para proceder a su desarrollo deben ser inferiores a un tercio del tiempo dedicado para la extracción del producto²⁰³. En este sentido, el requisito de habitualidad sufre una quiebra en la misma medida en que lo sufre el concepto de labor agraria. Con esta segunda precisión, parece que está en la voluntad del legislador, el presentar estas actividades de primera transformación como accesorias respecto de la actividad principal que sería la de recogida del fruto (además de otras actividades objeto de inclusión y que no tendrán nada que ver a priori con la recolección).

Estamos, pues, ante supuestos en los que se produce una escasa elaboración, o bien, ante procesos productivos sin un carácter industrial propiamente dicho y que no suponen la incorporación de productos ajenos a la explotación por ejemplo en el envasado o en la composición del resultado final de la actividad²⁰⁴.

El problema radicaría en la ambigüedad que podría presentar esta figura ya que si bien es una actividad específica del mundo rural presenta características

²⁰³ Vid. VIDA SORIA, J., MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y QUESADA SEGURA, R.: Manual de Seguridad Social, op. cit., p. 474.

²⁰⁴ Vid. AGUT GARCÍA, C.: "Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social: régimen jurídico del campo de aplicación.", RTySS, núm. 15, 1994, p. 65.

peculiares de cualquier manufactura, y en consecuencia, son también predicables del sector industrial. Pero el Régimen Especial Agrario no trata exclusivamente de atender a una serie de necesidades que surgen directamente por el desarrollo de una actividad concreta como puede ser la labor agrícola sino que trata de dar respuesta a aquellas situaciones que se hayan podido derivar de la realización de dicha actividad aunque no necesariamente tengan que responder a los elementos taxativos que puedan dar lugar a una definición de dicha actividad.

En consecuencia, a pesar de estos caracteres industriales, la específica vinculación de la labor de primera transformación a la labor agraria típica, a lo que debemos unir el carácter secundario y no habitual de la realización de la misma, permiten al legislador introducirla dentro del concepto de labor agraria sin que por ello se puedan derivar otra serie de consecuencias a efectos de coherencia normativa. Y es que desde un planteamiento basado en considerar la especialidad por razón de la singularidad de la actividad objeto de atención esto supondría una quiebra notable cuya justificación sería difícil de salvar.

Pero más que en sede doctrinal donde el problema se ha presentado con una mayor virulencia ha sido en sede jurisprudencial y administrativa. Mientras estuvo vigente la Ordenanza General del Trabajo en el Campo de 1975, se incluían dentro de dichas actividades de primera transformación la elaboración de vino, aceite, queso... siempre que tuvieran un carácter complementario dentro de la misma empresa. A raíz de esto se estableció una línea jurisprudencial en la que se utilizó un criterio amplio que en cierto sentido ya no sólo incluiría las que coloquialmente se podrían denominar como actividades de primera transformación, sino que englobaría a cualquier actividad que tuviese como resultado la elaboración de un producto directamente destinado al consumo siempre que estuviera afecta a la realización de una actividad predominante en relación con la obtención del fruto de la tierra²⁰⁵.

²⁰⁵ Vid. LOPEZ GANDÍA, JUAN: "La manipulación, envasado y comercialización de frutas y hortalizas y su encuadramiento en la Seguridad Social", *Actualidad Laboral*, v. 1, Madrid, 1994, pp. 457 y ss.

La noción de “simple modificado” presentaría, en este sentido una cierta vaguedad ya que la elaboración de aceite, queso o incluso vino, no requiere una simple modificación de las características del producto pues supone la realización de un producto claramente distinto y con unas peculiaridades que le hacen gozar de una identidad propia frente al producto originario²⁰⁶. Sin embargo, y asumiendo otra vez ese carácter resolutivo del conflicto agrario vemos la jurisprudencia sigue una interpretación amplia que se aparta de una manera decisiva de lo que pudiera ser la obtención directa de la producción en el predio. A pesar de esto, algunos autores consideran que esta interpretación va más orientada hacia el principio de unidad de empresa. Si se acude a dicho principio de unidad no es exclusivamente por tratarse de un principio de mera organización administrativa sino que responde a una visión de concepción amplia del fenómeno agrario.

Con la falta de vigencia de la anterior Ordenanza las consideraciones jurisprudenciales han ido variando, aunque en la actualidad parece imponerse la línea que fue marcada desde un principio y que vuelve a redundar sobre el carácter específico del juego de intereses agrario independientemente de las características singulares que se puedan predicar de una determinada actividad. Sin embargo, esta interpretación extensiva no llega a los supuestos antes mencionados de actividades complejas como pudieran ser la elaboración de queso o vino de manera similar a como se ha considerado por los informes de la TGSS de 19 de junio de 1990 y de 17 de junio de 1988.

B. El requisito de la realización personal por el titular de la explotación

Una vez abordada la casuística de los supuestos de extensión del concepto de labor agraria hemos de tener en cuenta el requisito establecido en el número 3º del artículo 8 ya que influye decisivamente en el significado de las especificaciones

²⁰⁶ Pongamos como ejemplo el caso del vino. Frente a la uva que sería el producto originario, para la obtención del vino se requiere un arduo proceso en tiempo y en esfuerzo, que distan mucho de ser un mero tratamiento del fruto recogido. De hecho, la uva en si misma considerada también adquiere un valor propio en el mercado que la hace ser objeto de consumo directo con una muy escasa manipulación. En consecuencia, estamos hablando de dos productos distintos tanto por sus características específicas como por su valoración a efectos de mercado.

del apartado 2. Este requisito consiste en que las operaciones que establece el apartado 2 del artículo 8 deben realizarse sobre productos provenientes de explotaciones agrarias en las que sus titulares sean los mismos que realicen dichas actividades, no importando la forma en la que se lleven a cabo, admitiéndose la posibilidad de que se lleven a cabo conjuntamente a través de formas cooperativas o de otra índole²⁰⁷.

En cuanto a las Cooperativas hay que estar al artículo 1 de la Ley 3/1987 de 2 de abril General de Cooperativas. Las cooperativas son agrupaciones de personas con la finalidad de desarrollar actividades que permitan la satisfacción de necesidades comunes. En este sentido habría que estar al supuesto prevenido por el artículo 16 de la LGC en la que se enumeran trece tipos de cooperativas incluidas las denominadas cooperativas agrarias y también las conocidas como cooperativas de explotación comunitaria de la tierra²⁰⁸. Las personas reunidas en agrupaciones para la explotación en común de terrenos son trabajadores por cuenta propia u ocupen también trabajadores por cuenta ajena, sin que ninguno de éstos tenga carácter de fijo y sin que el número de jornales totales satisfechos a los eventuales supere anualmente el número de los que percibiría un trabajador fijo²⁰⁹. A efectos del requisito del artículo 8 del reglamento lo importante para determinar si la agrupación de cooperativistas se mantiene o no dentro del campo de aplicación del Régimen Especial Agrario es el objeto de la Cooperativa y cuales sus labores o funciones. Si el objeto son las labores propiamente agrarias los trabajadores por cuenta ajena podrán seguir siendo trabajadores agrarios, pero si el objeto llega hasta las de manipulación,

²⁰⁷ Se parece estar haciendo referencia a formas de trabajo propias del entorno agrario serían más bien catalogadas dentro de las figuras de benevolencia o buena vecindad, se entendería como una prestación de carácter gratuito, en donde podríamos entrar dentro de la categoría jurídica de las denominadas obligaciones naturales. Sin embargo, este tipo de prestaciones conjuntas revestirían un carácter temporal, llegando el artículo a hablar de agrupaciones permanentes. En este sentido parece que lo máximo engloba a lo mínimo por tanto conforme a estas últimas serían perfectamente admisibles las primeras. En cualquier caso con la integración de los trabajadores por cuenta propia en el RETA hay que atender a otras consideraciones al respecto.

²⁰⁸ En este sentido ver: PENDAS DÍAZ, B.: Manual de Derecho cooperativo, Praxis, Barcelona, 1987.

²⁰⁹ Así, las sentencias del TCT de 21 de enero y 5 de mayo de 1972 y de 1 de julio de 1974

envasado y venta de frutos y productos agrarios, entonces constituirá una actividad propiamente industrial²¹⁰.

Además de las cooperativas, dentro de la agrupación con otros titulares para la ejecución de labores en común permitida por el apartado 3 del artículo 8 no tendrían porque dejar de incluirse las denominadas figuras societarias. La inclusión de las sociedades civiles personalistas es posible en base a considerar que no están constituidas en base a un capital, sino en base a cualidades personales y patrimoniales de unos individuos determinados. La admisión de estas figura societarias sería admisible, en la medida en lo que predominaría sería el trabajo en común de los socios, las que quedarían totalmente fuera de este régimen serían las sociedades de tipo mercantil o incluso civil donde el ánimo de lucro adquiriría un papel determinante.

En este sentido cualquier actividad en la que se reuniesen los requisitos de ejercicio de actividad agraria determinados en el régimen especial no tendría porque ser desvinculada de tal protección. Por tanto, esta mención parece reconocer que no tiene porque haber la exclusión de estas figuras. El problema vendría dado sobre todo por las posibilidades de poder encuadrar los distintos requisitos jurídicos que pueden revestir estas figuras dentro de los específicos que se requieren para la actividad agraria objeto de reconocimiento en el régimen especial agrario de la Seguridad Social²¹¹.

²¹⁰ MONEREO PÉREZ J.L. y FERNÁNDEZ AVILES, J.A.: "Riesgos y Contingencias de las Explotaciones Agrarias" en NAVARRO FERNÁNDEZ, (Dir y Coord.): La explotación Agraria, op cit., p. 863.

²¹¹ En primer lugar los requisitos de titularidad no parecen plantear problema alguno por cuanto cualquier figura societaria podría ser considerada como titular de una explotación, al igual que podría serlo de una explotación industrial o comercial. El problema viene con respecto a la coordinación de dicho requisito con respecto al de la realización de labor agraria, en primer lugar, la sociedad como tal no podría dar lugar a la realización de dicha actividad, a ello se une como requisito adicional el de la edad, por lo que parece dar lugar a que la normativa se está queriendo referir a una persona física. Además, se une el hecho de que la agrupación permanente no tiene por que tener como objetivo un ánimo de lucro específico o particular sino simplemente la realización de un trabajo con carácter común, con lo cual se plantean aún mayores problemas. El problema fundamental se plantearía con respecto a la existencia de una titularidad distinta de la explotación entre los socios trabajadores y la sociedad o de no haber tal distinción²¹¹. Jurídicamente podemos decir que el socio y la sociedad poseen una personalidad distinta, por tanto, se podría concluir que la titularidad en

Respecto de las sociedades colectivas, hemos de tener en cuenta que se trata de una sociedad personalista cuyo objeto es el ejercicio de una actividad económica, en la que se constituye una comunidad de trabajo para el ejercicio de aquella actividad (artículo 129 del Código de Comercio). En definitiva estas sociedades responden a la idea de comunidad de trabajo, con lo que no se infringe lo determinado por el artículo 8 al tener que realizarse por los titulares un cultivo personal y directo de la tierra.

Sin embargo, las sociedades colectivas y comanditarias no parecen tener gran relevancia en el supuesto del trabajo agrario por cuanto que estas figuras jurídicas no parecen que puedan constituirse en la práctica para la realización de actividades en las que el ánimo de lucro, como la existencia de ingresos adicionales a los de la mera subsistencia, no parece ser tenido muy en cuenta²¹². Más relevante, a este respecto puede ser el caso de las comunidades de bienes. Las sociedades irregulares se regirían por las normas establecidas respecto a este tipo de comunidades por cuanto que con anterioridad hemos establecido que carecen de personalidad jurídica. Las comunidades de bienes deberían ser entendidas como aquel “estado o situación de hecho o de Derecho que se produce entre quienes heredan, compran, arriendan o de

la explotación también resultaría distinta, y por tanto toda actividad llevada a cabo por parte de los socios debería ser entendida como actividad ajena, sin embargo, en las sociedades personalistas la vinculación patrimonial entre los socios y la sociedad es sumamente elevada, por lo que no “existe una separación patrimonial tajante” hasta el grado de considerarlos como trabajadores por cuenta ajena. Tampoco se puede hablar de dependencia, cada uno puede participar en la gestión sin ningún problema, en régimen de autoorganización y sin la existencia de algún órgano social.. Se puede extraer como conclusión que se pueden incluir por asimilación a los trabajadores por cuenta propia a los socios de sociedades en las que la realización de trabajo tenga un carácter predominante.

²¹² En el supuesto de la sociedad comanditaria, los socios que aportan fondos estarían excluidos del concepto de trabajador por cuenta propia. Por su parte, los socios de sociedades irregulares serían perfectamente calificables, por cuanto que la titularidad de la explotación tendría la consideración de comunidad de bienes y en ella no cabría el problema de la distinción entre personalidad jurídica que no existe, por no haber escritura pública ni inscripción registral. En el caso de los trabajadores industriales, la actividad sería entendida como aportación a la sociedad de la misma manera que la aportación llevada a cabo por los socios capitalistas, por tanto en este sentido, no hay dependencia, ni ajeneidad, y en consecuencia cabe perfectamente la consideración como trabajador por cuenta propia²¹².

otro modo adquieren de manera indivisa un bien o un derecho, incluso si luego administran o explotan conjuntamente la cosa o el derecho común²¹³.

Mientras que en las sociedades irregulares se superpondría la existencia del ánimo de lucro, en las comunidades de bienes el ánimo de los comuneros radicaría en la administración, uso o disfrute de la cosa común. El que se incluya dentro de la categoría de empresario a las comunidades de bienes en el artículo 1.2 del Estatuto de los trabajadores, no redundaría en tal exclusión, sino que se incide sobre la posibilidad de contratación por cuenta ajena pero no afecta a la categoría de socio o comunero, incluso cabe la posibilidad de contratación laboral por parte de la comunidad a uno de los socios.

En conclusión, las agrupaciones productivas van a tener distintos significados jurídicos en función de las características que revistan. Mientras que unas van a tener un mayor grado de atención desde el punto de vista de la titularidad y organización de la actividad, sociedades personalistas, comunidades de bienes, (tema de la herencia), otras lo van a tener desde el punto de vista de la actividad en sí misma desarrollada, este sería el caso de las agrupaciones por buena vecindad y de las cooperativas de explotación comunitaria de la tierra que es lo que interesa para la aplicación del artículo 8 del REA. Este requisito redundaría en la idea de personalidad en la realización de la actividad agraria, poniendo de manifiesto, la necesaria conexión entre habitualidad y medio fundamental de vida con la idea de labor agraria. Sin este requisito previo sería imposible la realización de un análisis fundado de los supuestos antes descritos²¹⁴.

1.2.5.- Exclusiones del concepto de labor agraria

²¹³ GALIANA MORENO, J.M. Y SEMPERE NAVARRO, A.V.: *El régimen jurídico de la prestación de servicios profesionales por las comunidades de bienes y sociedades anormales*.

²¹⁴ MONEREO PÉREZ J.L. y FERNÁNDEZ AVILES, J.A.: "Riesgos y Contingencias de las Explotaciones Agrarias" en NAVARRO FERNÁNDEZ, (Dir y Coord.): *La explotación Agraria*, op cit., p. 864.

En los artículos 9 y 10 del Reglamento se establecen una serie de excepciones al concepto de labor agraria. Mientras que en el artículo 9 estas excepciones se refieren a los cultivos agrícolas en el artículo 10 se refieren a actividades pecuarias. El establecimiento de requisitos distintos para ambos tipos de actividades pone de manifiesto como la tipología de la actividad tiene cierto grado de implicación a la hora de determinar el carácter agrario de la misma. Estos requisitos distintos, siendo más rígidos en el caso de las actividades pecuarias, sirven para establecer una línea diferencial dentro del concepto de labor agraria según se trate del cultivo de la tierra o del cuidado de animales. Sin embargo, hay que partir del presupuesto de que las diferencias no se establecen por el mero hecho de la distinción en la obtención de los frutos entre ambos tipos de actividades, que podría entenderse como discriminatorio, sino que lo que se pretende es impedir la aplicación del REA a actividades que estuvieran inmersas dentro de un régimen de explotación industrial²¹⁵. Por ello, antes de entrar a analizar las condiciones concretas de

²¹⁵ En el momento en que se redactó el Reglamento había determinadas explotaciones pecuarias que estaban empezando a adquirir ese carácter de explotación industrial. Con el esclarecimiento de la naturaleza agraria de la explotación como contorno básico para proceder a la atenuación de un riesgo calificado como social en relación a una persona concreta y específica, se produce una incardinación rudimentaria, que debe ser objeto de modulación y desarrollo a través de una serie de apreciaciones jurídicas, que con base en los propios textos legales y reglamentarios, permitan un grado aceptable de seguridad en su aplicación. Retomando, pues, el carácter eminentemente práctico, que supone asumir la idea de explotación como fundamento iniciático, pasamos a recurrir a los elementos normativos concretos que son, en definitiva, los que permiten que, en el análisis jurídico, termine acogándose la idea de explotación como rudimento capital. Estos recursos normativos aparecen delimitados como ya precisamos en los artículos 9º y 10º del Reglamento 3772/1972. Literalmente estos artículos no se refieren a la idea de explotación, sino que dentro de una marcada línea profesionalista utilizan un lenguaje cifrado en términos de actividad. De conformidad con esa tendencia los artículos 9º y 10º no establecen requisitos de nada, sino excepciones. Normativamente nos encontramos ante excepciones de actividad, es decir, ante barreras de inaplicabilidad. La trayectoria marcada por los Decretos 2123/1971 y 3772/1972 parten de una percepción subjetivista para adentrarse irremisiblemente en un enfoque claramente sectorial, con lo que las excepciones de los artículos 9º y 10º se presentan con un sentido negativo y, por tanto, residual. Sin embargo, ese carácter negativo, de exclusión, con respecto a una configuración normativa, adquiere un sentido eminentemente positivo como criterio interpretativo, en la medida en que dichas exclusiones deben ser aceptadas como requisitos activos que estimulan la aplicabilidad del REA con un carácter inicial. Redundando sobre lo antes expuesto, si concurren estas exclusiones no se aplica el REA, si no concurren estos requisitos es indiferente su existencia. Estas excepciones se establecen en base a una serie de características específicas de la explotación. Por ello lo que negativamente es a la actividad agraria o, en su caso, a un enfoque profesional, es positivamente a la noción de explotación, y dando por hecho que cualquier consideración en términos de actividad... tiene necesariamente que pasar por el filtro de los artículos 9º y 10º se impone técnicamente, aunque no imprescindiblemente con un significado dogmático, un análisis positivo. Es decir, las consideraciones de tales artículos en orden a la composición de conflictos concretos surgen tanto en las formulaciones jurisprudenciales como en aquellas otras doctrinales dirigidas a los profesionales del Derecho no como algo residual o accesorio,

exclusión establecidas por los artículos 9 y 10 es necesario determinar que se entiende por explotación agraria a estos efectos.

A. La explotación agraria como centro de imputación de las exclusiones

Literalmente, en los artículos 9 y 10 del Decreto 3772/1972 se producen una serie de excepciones de gran importancia en orden a la determinación de la labor agraria²¹⁶. Sin embargo, el tratamiento que se hace en dichas excepciones se realiza, no tanto sobre el análisis de aspectos concretos en el desarrollo de la actividad que se pretende incluir o excluir, sino que se acuden a criterios relativos a como está configurada la explotación agraria donde se llevan a cabo labores agrícolas o pecuarias. Aunque tal regulación afecta a la concepción de actividad estas exclusiones se refieren a la explotación en si misma considerada. Por tanto, aunque de una manera tangencial es imposible separar estos artículos del concepto de labor agraria, tal y como podemos observar en la sistemática seguida por el Decreto, en los mismos se lleva a cabo una argumentación distinta, de carácter estático²¹⁷.

Frente a la regulación que se lleva a cabo en el artículo 8º del Reglamento donde se define el concepto de labor agraria desde una perspectiva predominantemente dinámica, es decir, en relación con el desarrollo específico de la actividad, en los artículos que estamos analizando se presta atención a la forma de organización y estructuración de la explotación donde se desarrolla dicha actividad. Estamos, pues, ante una regulación donde se pueden apreciar fundamentos

sino como auténticos principios de aplicabilidad. Siguiendo este engranaje que comenzamos al centrar nuestro discurso lógico jurídico en la idea de explotación es necesario infligir una modulación relativista al sentido de actividad que aparece en los artículos 9º y 10º, antes bien, de una lectura completa de los mismos acaba por comprobarse una cierta desmitificación del paradigma profesional.

²¹⁶ MONEREO PÉREZ J.L. y FERNÁNDEZ AVILES, J.A.: "Riesgos y Contingencias de las Explotaciones Agrarias" en NAVARRO FERNÁNDEZ, (Dir y Coord.): *La explotación Agraria*, op cit., p. 866.

²¹⁷ Por ello, se puede decir que las excepciones de estos artículos no se refieren propiamente a la particular manera de realización de la actividad humana para la obtención de productos agrarios, sino que tienen su fundamento en la manera de entender y organizar la explotación en la que se desarrollan tales actividades. Es decir, se basan en las características que presentan las explotaciones donde se desarrolla dichas labores más que en los rasgos que la distinguen respecto de otras actividades económicas.

específicos de tipo patrimonial y económicos. Por ello, en este apartado intentamos aproximarnos a la influencia decisiva de dicho concepto de explotación en tanto que presupuesto de exclusión en sí mismo considerado²¹⁸.

Podemos dejar por sentado que los artículos 9º y 10º del Decreto 3772/1972 no son una derivación del artículo 8º, como pudiera parecer de su ubicación, sino que responden a una determinación específica de lo que debemos entender por explotación agraria. Por tanto, para la posible aplicabilidad de este Régimen Especial se debe recurrir a la vinculación de determinadas personas a dichas explotaciones. Sin embargo, es evidente, que toda explotación económica es inseparable de la actividad desarrollada y que tampoco se pueden desconocer en la interpretación de estos artículos la trascendencia subjetiva que dio origen al establecimiento de este Régimen Especial. Por esto último, a la hora de la aplicabilidad de los mismos se han planteado serias dudas, ya que teniendo presente su dicción literal podría entenderse que perderían cierto sentido otras condiciones de aplicabilidad del campo de aplicación, e incluso, la funcionalidad misma del Régimen Especial. Esto ha sido lo que ha dado lugar a una serie de controversias doctrinales y jurisprudenciales en las

²¹⁸ Del análisis del Capítulo I del Decreto 2123/1971 y del Capítulo II del Decreto 3772/1972 ambos referidos al campo de aplicación, podemos observar como se establecen una serie de condiciones y de requisitos de inclusión tomando como base las características que pueden presentar determinadas actividades o bien determinados grupos de trabajadores que son calificados como agrarios. De esta manera, podríamos empezar precisando minuciosamente cada uno de dichos aspectos personales y funcionales siguiendo la propia ordenación lógica establecida por la regulación del REA. Sin embargo, dicha sistematización no se ha venido correspondiendo con el grado de preferencia y la calificación que ha sido otorgada a cada uno de estos requisitos en las respuestas que, ante casos concretos, ha tenido que elaborar la jurisprudencia, y de una manera muy similar la doctrina. Quizás el creador de la normativa del REA no fuera consciente que estaba estableciendo una serie de límites que iban a impedir la inclusión de determinados trabajadores, con tal grado de rigidez que, sin ser tenidos en cuenta, sería indiferente que se cumplieran el resto de requisitos o condiciones establecidas para la inclusión. Así, en los artículos 9º y 10º del Reglamento 3772/1972, se describen una serie de restricciones relativas a los cultivos agrícolas y a las labores pecuarias respectivamente que en la práctica se han manifestado como puntos decisivos sobre los cuales empezar a establecer un nivel de delimitación de los trabajadores que habría que entender protegidos por este Régimen. De hecho, acudiendo a las distintas interpretaciones que se hayan podido dar a estos artículos se ha considerado la exclusión o no de amplios sectores de la población rural, modificándose sustancialmente el sentido de la realidad sobre la que se ha querido actuar con la articulación de un Régimen Especial como éste. Estos artículos que en un principio pudiera pensarse que por su ubicación tienen un carácter residual se han convertido en uno de los aspectos más determinantes y a la vez controvertidos de la aplicabilidad de este régimen especial. Con el Reglamento de 1972 se procedió al establecimiento de unos requisitos que son, posiblemente sin que fuera el ánimo del hacedor de la norma, el eje de apertura para la calificación jurídica que permite la inclusión de este Régimen Especial.

que no se ha llegado a una aclaración definitiva, ya que una interpretación basada en la primacía del concepto de actividad agraria y la no aceptación de las consideraciones de tipo patrimonial, lleva necesariamente a considerar vacío de contenido el artículo 10º del Reglamento y por extensión el artículo 9º²¹⁹.

B. El concepto de explotación agraria

Partiendo de una evaluación global del campo de aplicación se impone como criterio asumido, tanto por la jurisprudencia como por la doctrina, el denominado principio de unidad de empresa a la hora de aplicar el REA²²⁰. De esta manera, independientemente de otras condiciones a tener en cuenta, antes de pasar a determinar las exclusiones concretas en función de las características de la explotación se hace necesario determinar el carácter agrario de la explotación para poder entender la aplicación del Régimen Especial Agrario a los trabajadores que desarrollan su actividad en la misma. La calificación previa de la explotación como agraria permitirá proceder a la subsiguiente calificación en las exclusiones²²¹.

²¹⁹ Cuando el regulador establece los requisitos de exclusión de los artículos 9º y 10º lo que está haciendo es primando una perspectiva economicista más que personalista en cuanto a la ponderación conflictual. De la misma manera ocurre en los artículos 3º y 4º al referirse a los trabajadores por cuenta ajena, cuando haciendo continuas referencias a la explotación parece no olvidarse dicha perspectiva. También, se reproduce esta visión patrimonialista al definir al empresario agrícola en cuanto detentador de la explotación en el artículo 7º del Reglamento y 3º de la Ley, llevando a poner de manifiesto la tenencia de la explotación como determinativa de la situación generadora del riesgo. Este punto de vista se sustancia significativamente en el tratamiento específico otorgado a los trabajadores por cuenta propia en el REA cuando en el artículo 5º del Reglamento se establece como condición que dicho trabajador sea titular de pequeñas explotaciones, siempre que no superen un determinado límite de la anterior Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, hoy Impuesto de Bienes Inmuebles. En consecuencia, la normativa del REA, y en concreto la del Campo de Aplicación va orientada necesariamente hacia la fuente de riqueza en la que se origina el riesgo y no tanto hacia una consideración específica del mismo. Sin embargo, esto no es de extrañar partiendo de un sistema bismarkiano, de orientación profesional, donde se atiende en mayor medida a la vinculación productiva, que fragmenta las medidas protectoras en función de cómo tenga lugar tal vinculación, que a la situación concreta de hacer frente a la necesidad.

²²⁰ Vid. AGUT GARCÍA, C.: "Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social: régimen jurídico del campo de aplicación", *op. cit.*, 69, STS 25-1-1993.

²²¹ Es decir, de la asunción del principio de unidad de empresa parece derivarse una regla técnica de automatismo conforme a la cual resulta inseparable la situación concreta del trabajador del genuino carácter de la explotación. Esta proposición, aceptada en los términos expuestos, puede repercutir de manera reiterada en los problemas interpretativos que ya antes hemos mencionado, pudiendo producir una distorsión de la funcionalidad social perseguida por el REA, al centrar la argumentación jurídica en aspectos patrimoniales o económicos, que

Hay que tener en cuenta que en la normativa reguladora del REA no existe una definición concreta de explotación agraria con lo que estamos ante un concepto jurídico indeterminado cuyo significado es necesario precisar. Partiendo de una noción elemental, se trataría de una organización productiva que dotada de una serie de bienes esta destinada a la producción de bienes y servicios agrarios. A pesar de tener presente esta idea base se han producido una serie de precisiones mediante aportaciones jurisprudenciales y doctrinales. Tanto la doctrina como la jurisprudencia han tenido ocasión de pronunciarse al respecto con exposiciones que no suelen diferir.

Hay autores que han asimilado el concepto de explotación agraria al de empresa agraria. Se puede objetar, que ambas nociones presentan connotaciones diferentes, puesto que la idea de empresa suele estar asociada a la figura del empresario como titular de una estructura de producción, mientras que el concepto de explotación revela, más bien, una idea de proceso de generación de recursos. Sin embargo, en la interpretación de la explotación en el REA, acaba imponiéndose el criterio mercantilista que impera actualmente en la mentalidad económica y en función del cual es muy difícil en la práctica desvincular ambos conceptos. El sentido de empresa agraria suele ser elaborado por la doctrina del Derecho Agrario y no se distancia del concepto de empresa con carácter general. Desde este ámbito se entiende, también, como una organización productiva que a partir de unos bienes pretende la obtención de otros, aptos directamente para el consumo o bien susceptibles de una futura transformación, pero, se le añaden dos criterios cualitativos, la coordinación por parte de una persona que va a asumir los riesgos y los frutos de dicha explotación (independientemente de la intervención de personas ajenas), el empresario y por otra parte la finalidad de obtención de un rendimiento²²².

contrastarían holgadamente con criterios de subjetividad y actividad que rigen la determinación de los requisitos de aplicabilidad en el REA y, con carácter general, del Sistema en su conjunto. Como veremos, esta colisión ha dado lugar a distintas vías interpretativas que han permitido modular los artículos 9º y 10º del Reglamento hasta el punto de poder entender superados algunos de los mismos límites establecidos en ellos.

²²² Vid. AGUT GARCÍA, C.: "Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social: régimen jurídico del campo de aplicación.", op. cit., p.69. Por SOLDEVILLA Y VILLAR, AD, Derecho Agrario, lecciones para un curso, Vol. II, parte especial 1ª, Valladolid, 1992, p. 269 y ss. Se define la empresa agraria como la entidad socio-económica y jurídica compuesta de un conjunto de

El Tribunal Supremo parece reforzar esa línea doctrinal e incluso incide en las manifestaciones antes apuntadas²²³. Desde un punto de vista estrictamente aplicativo, podemos discriminar una secuencia de datos a tener en cuenta en base a las fundamentaciones llevadas a cabo por el alto tribunal.

En primer lugar se atiende a la noción de explotación como proceso productivo al considerar a la explotación agrícola como una entidad económica para la obtención de beneficios en el que intervenga la fuerza humana y la utilización de medios materiales para la extracción de productos agrícolas. Éste es un elemento que no ha generado controversia alguna, toda vez que la idea de explotación está conectada en el lenguaje ordinario con una terminología productiva, enlazada con nociones como aprovechamiento, uso, disfrute, utilización de recursos... Sin embargo, la línea marcada por la jurisprudencia restringe esta noción. En realidad es una restricción en cuanto a un enfoque profesional o de actividad y, también, subjetivista por cuanto que va a reducir las posibilidades de atender, con carácter general, a la realización sin más de una actividad calificada como agraria o bien a la situación de necesidad concreta que el riesgo social puede dar lugar en una persona que se desenvuelve en el ámbito agrario. El Tribunal Supremo considera que lo demasiado estricto es centrar la idea de explotación simplemente en la idea de producción con carácter agrario. Sin duda estamos ante un conflicto jurídico de carácter interpretativo en relación con un concepto jurídico indeterminado, el de explotación. Lo que podemos considerar es que de la ponderación realizada por el

bienes y derechos que la actividad del empresario organiza y le dota de posibilidad de beneficio.

²²³ STS 9-3-1970, STS 25-4-1969, 9-3-1970, 21-12-1971, 11-10-1976, 9-4-1981. "no puede ser entendido en términos tan estrictos que sólo pueda calificarse así el conjunto de actividades enderezadas a la producción y realizadas dentro de los límites del fundo donde la explotación radica, sino que la explotación agrícola debe ser entendida como una entidad económica cuya finalidad es la obtención de beneficios mediante el desarrollo de la actividad humana y el empleo o utilización de bienes materiales o equipo adscritos a ella con el fin de obtener y mejorar la producción de una o más fincas rústicas que constituyan el objeto de la explotación y le sirvan de base, de tal manera que cualquier actividad humana, faena o tarea que tenga por finalidad el mejor rendimiento o incremento de los productos agrícolas, forestales y pecuarios, ya se realice en la misma finca explotada, ya se efectúen fuera de su contorno, si persiguen como objetivo el mejoramiento de la producción, o el aumento en el rendimiento o la necesidad de proveer la posibilidad de ejecución de las labores o la mayor facilidad en su realización, están integradas en el ciclo de la producción y comprendidas en el ámbito de la explotación, quedando amparadas por el Régimen Especial de la Seguridad Social Agraria".

máximo Tribunal se produce una decantación hacia una conceptualización jurídica de tipo mercantilista dejando al margen consideraciones propias del Derecho Social²²⁴.

El resto de los rasgos definitorios apuntados por el máximo Tribunal se van a encuadrar, por tanto, dentro de la línea jurídica antes manifestada. Nos encontraremos, con componentes que no difieren en grado alguno de aquellos que se atribuyen desde los ámbitos mercantil y civil a la idea de explotación con carácter general. Y es que el Tribunal considera que la explotación del REA comparte la misma naturaleza jurídica que la explotación civil y mercantil. Sin duda, esta derivación piramidal es irreprochable desde un punto de vista lógico-jurídico, pero, puede plantear, al margen de consideraciones de tipo crítico, colisiones de carácter

²²⁴ Si, como vimos antes, simplemente del hecho de que de la regulación del REA se tuviese que afrontar como pieza irremisible el concepto de explotación agraria, se producían una serie de implicaciones de carácter estático, con las formulaciones jurisprudenciales aludidas, dichas implicaciones se acentúan profundamente. Para empezar, la alusión continua a factores de tipo económico o patrimonial provocan que la subjetividad quede profundamente diluida. De hecho, sería muy difícil aplicar a las normas contenidas en el Capítulo I de la Ley y II del Reglamento el calificativo de Ámbito Subjetivo. Por esto, no parece estar mal elegida la expresión de “campo de aplicación” con que se rubrican sus títulos. El problema es que el reconocimiento de ese espectro estático no tiene nada que ver con el talante que manifiestamente se pretende atribuir a la instauración de cualquier medida de protección social, y en particular las del REA. El reconducir cualquier consideración técnica a la concurrencia de determinados requisitos en orden a una explotación configurada en términos mercantiles reduce ampliamente el sentido de una inclusión referida a los trabajadores agrícolas, que es lo que aparentemente parece desprenderse de los artículos establecidos en el Decreto 2123/1971 y, también, de la sistemática seguida por el Decreto 3772/1972, donde es continua la referencia a la figura del trabajador. Con ello, se pone de manifiesto el elevado grado de abstracción meramente teórica y aparente de los principios que sirvieron de base a la fijación de este régimen especial y por extensión a todo el sistema de la seguridad social: el de la garantía de una protección adecuada por parte del Estado, de las “personas”, “familiares” o “asimilados” que establece la “Base Preliminar” de la Ley 193/1963, de bases de la Seguridad Social; el de “promover la justicia social” y “favorecer una justa y equitativa redistribución de la Renta Nacional en armonía con el desarrollo económico del país” establecido por el apartado 2 de la Base Primera de la referida Ley... Pero, sobre todo, donde existe una mayor colisión, es dentro de esa misma Base Primera, cuando en su apartado 1, se dice que “la ordenación de la Seguridad Social (...) en ningún caso podrá servir de fundamento a operaciones de lucro mercantil” algo que parece totalmente contrapuesto a la supeditación mercantilista que como hemos visto tendría lugar de una aplicación consecuente de la normativa establecida por el Reglamento. Esta disonancia se proyecta dentro del sistema democrático al no poder establecerse una correspondencia con el sentido marcado por el artículo 41 del Texto Constitucional donde impera el talante de la ciudadanía, al margen de consideraciones estructurales. Podemos llegar a la conclusión de que la ordenación aplicadora del REA en torno a la idea de empresa agrícola reduce la dinamicidad de una norma que se pretende protectora. Se produce un reducimiento de la naturaleza compositiva del REA, en cuanto que circunscribe el ámbito del conflicto que se pretende atenuar a un juego de intereses, que aunque importante, se manifiesta en un área muy concreta de las tensiones que pueden repercutir en la población rural como consecuencia de la presencia inevitable del riesgo social.

técnico al circunscribirse dentro de una rama jurídica que responde a principios distintos a los seguidos por los sectores del ordenamiento de los cuales se procede para la realización de dicha construcción.

Aparte del ya mencionado carácter productivo podemos discernir de los pronunciamientos del Tribunal Supremo los siguientes caracteres que por vía deductiva se convierten en requisitos para la calificación de una explotación como agraria: el tratarse de una entidad económica para la obtención de beneficios, el tener por objeto base a fincas rústicas y el sometimiento al principio de unidad de empresa independientemente de la vinculación al fundo²²⁵.

C. Actividades agrícolas excluidas

El artículo 9 del Reglamento considera que no es labor agraria el cultivo que se realice en terrenos no sujetos a Contribución Territorial Rústica y Pecuaria. Es decir, las personas que aún realizando las labores determinadas en el artículo 8º del Reglamento desarrollen actividades agrícolas en las explotaciones no sujetas a ese tributo, quedaran fuera del campo de aplicación. De esta manera, se establece un requisito fiscal con carácter imperativo cuya ausencia va a provocar la no sujeción en el Régimen Especial y la consecuente derivación de dichos supuestos hacia el Régimen General²²⁶.

Ese sometimiento a la legislación fiscal al margen de cualquier otra consideración sobre el agrarismo de la actividad ha sido cuestionado por la

²²⁵ Vid. STS 9-3-1970, 25-4-1969, 9-3-1970, 21-12-1971, 11-10-1976, 9-4-1981. Llegados a este grado de concreción técnico-dogmática se podría seguir procediendo en la escala determinativa pero introduciéndonos dentro de vías interpretativas, las ya referidas, del Derecho Mercantil y Civil. Sin embargo, una vez agotada la secuencia en sede social no nos parece relevante como objeto de estudio seguir por esos derroteros, antes bien, parece imponerse una reflexión crítica.

²²⁶ MONEREO PÉREZ J.L. y FERNÁNDEZ AVILES, J.A.: "Riesgos y Contingencias de las Explotaciones Agrarias" en NAVARRO FERNÁNDEZ, (Dir y Coord.): *La explotación Agraria*, op cit., p. 866.

doctrina²²⁷. Se considera una normativa de tipo oportunista en la medida en que, mediante una normativa relativa a la protección de los trabajadores del campo, se pretende un control de carácter financiero o administrativo. En consecuencia con esta excepción se persigue una finalidad ajena a la protección social, dejando sin consideración los presupuestos de actividad que habían sido marcados previamente por otros preceptos del Reglamento²²⁸. En efecto, frente a otras consideraciones de la actividad agraria en la calificación inclusiva por parte de la Administración Social priman los presupuestos reglamentarios determinantes de la exclusión²²⁹.

A parte de las posibles repercusiones que puede tener la intromisión de una legislación con unos principios, tanto de aplicación como informadores, diametralmente distintos a los propios de la legislación sobre Seguridad Social se hace necesaria una mínima valoración de este requisito en orden a la aplicación del REA.

Con la regulación establecida en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, se produjo una nueva configuración de la tributación de las explotaciones agrarias. Con esta nueva regulación de tipo fiscal se alcanzó un cierto nivel de caos en la aplicación del REA como consecuencia de la distorsión producida entre el concepto de Contribución Territorial Rústica y Pecuaria y

²²⁷ Vid. AGUT GARCÍA, C.: "Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social: régimen jurídico del campo de aplicación.", *op. cit.*, p. 66.

²²⁸ Este modelo de inclusión en base a fundamentos de tipo tributario que gravan una riqueza de tipo patrimonial supone desde un análisis externo la inmersión dentro de la normativa social agraria del rígido carácter que afecta a las economías agrarias, dentro del marco de una regulación circunscrita a una posición de equilibrio en un ámbito reducido, donde existe una estrecha vinculación entre el substrato material que da origen a los frutos de los que el ser humano se sirve y las relaciones sociales, jurídicas o laborales que tienen lugar en torno al mismo.

²²⁹ Así, como ejemplo, podemos observar la Resolución comunicada de la DG de Gestión y Financiación, de 10 de mayo de 1978, donde se establece que no es labor agraria el cultivo de champiñón en espacios no sujetos a Contribución Territorial Rústica y Pecuaria. Empero, tal crítica doctrinal es relativa desde una perspectiva "conflictual", puesto que la crítica planteada en relación con la supeditación de la noción de labor agraria a ese requisito de carácter fiscal no resulta tan importante, en la medida en que desde este planteamiento no se trata de regular frente a una determinada actividad, sino para un determinado colectivo de trabajadores que revisten unas características específicas. Por lo demás, cualquier otra consideración puede ser posible, pero no por ello se deja de desvirtuar la intención legislativa de tratar de dar cobertura a determinadas necesidades sociales con la intención de armonizar el contexto social en el que tienen lugar.

las nuevas categorías impositivas fijadas por dicha Ley. El grado de acomodación de las figuras tributarias establecidas por la ley del 88 hizo difícil el establecimiento de un paralelismo con respecto al requisito de la tributación Rústica y Pecuaria a que se refieren tanto el artículo 9º como el 10º del Reglamento.

Dentro del objeto gravado por la antigua Contribución Territorial Rústica y Pecuaria se podía apreciar una diversidad de hechos impositivos dentro de lo que posteriormente formó parte de la estructura contributiva de los Impuestos de Bienes Inmuebles y del Impuesto de Actividades Económicas. Mientras que en la antigua Contribución Territorial quedaban incluidas todas las actividades agrícolas, forestales y ganaderas con posterioridad a la ley de 1988 había que proceder a una delimitación de las mismas en función del grado de dependencia. El Impuesto de Bienes Inmuebles pasó a gravar las actividades agrícolas, forestales y, también, las ganaderas dependientes, es decir, las conectadas con el desenvolvimiento de una explotación agrícola. El IAE en cambio se destinó a la tributación de las actividades ganaderas independientes, junto a las mineras, industriales, comerciales y de servicios²³⁰.

La Resolución de la Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la SS de 30 de marzo de 1993 intenta coordinar la disyuntiva planteada al entender sustituida la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria por el Impuesto de Bienes Inmuebles²³¹. Según esta resolución existe una identidad

²³⁰ El IAE es un impuesto que afecta directamente al control de una generación de recursos en función de la actividad desempeñada por lo que trata de gravar una riqueza más volátil en la medida en que las posibilidades de acumulación de los sectores sobre los que incide no dependen tanto de factores naturales o físicos sino más de factores de mercado como la demanda. Esta asociado pues a actividades de tipo industrial o comercial. El IBI, por el contrario no persigue directamente el control de la riqueza generada por actividades determinadas, aunque de una forma mediata si pudiera ser entendido así, sino que tiene por objeto elementos fijos que se entiende que ya de por sí representan un valor económico en aras a la posible productividad que pueden desencadenar.

²³¹ De las implicaciones de la regulación llevada a cabo por el artículo 9º estamos en condiciones de precisar que estamos ante un planteamiento estático que supone el tener en cuenta situaciones en las que las alteraciones en el ritmo de adquisición de la riqueza no tienen como resultado una variabilidad excesiva, aunque se produzcan cambios climáticos, ya que la riqueza afecta a los bienes inmuebles, generalmente denominada renta estable, sólo puede verse alterada por una modificación de tipo tecnológico que, salvo contadas excepciones, suele producirse a largo plazo. Como podemos observar existe una concordante simetría entre el hecho de precisar unos determinados criterios de inclusión sobre el concepto de explotación y

sustancial entre la naturaleza rústica de este impuesto y el sentido que se perseguía con el establecimiento de un límite tributario para tener en consideración determinadas explotaciones agrarias a efectos de inclusión en el REA²³².

D. Actividades pecuarias excluidas

Dejadas atrás las exclusiones relativas a los cultivos agrícolas vamos a analizar a continuación las excepciones propias de las actividades pecuarias. El artículo 10 del Reglamento General vuelve a expresarse en términos tan taxativos como el artículo 9 lo hace en relación a la exclusión de aquellos trabajadores vinculados a determinadas explotaciones agrarias. Con ello, aunque se cumplan el resto de los requisitos establecidos en el Reglamento para la realización de labores pecuarias, quedan fuera de tal concepto las actividades que tienen por finalidad la obtención de productos animales en “granjas o establecimientos análogos”, es decir, establos, piscifactorías,... que constituyan una “unidad económica independiente”. En consecuencia, se produce la admisión directa de los trabajadores que realicen estas actividades por cuenta ajena en el Régimen General²³³.

D.1. El concepto de granja o establecimiento análogo.

el haber optado por unos límites de tipo fiscal. Se trata de hacer depender el estado de necesidad, de un determinado colectivo, del yacimiento de un tipo específico de riqueza, como consecuencia de la cual es posible la generación del riesgo profesional o social. Todo esto responde a una determinación de carácter objetivo que, como tendremos ocasión de comprobar, con posterioridad, no deja de responder a la posición que ocupan determinadas personas frente a ese determinado substrato físico.

²³² De seguir este planteamiento, las posibles consecuencias para la aplicación del artículo 9º del Reglamento quedarían un tanto aclaradas, cuestión que no se puede predicar con respecto al caso de las explotaciones pecuarias como tendremos ocasión de comprobar. El hecho de que el Impuesto de Bienes Inmuebles de naturaleza rústica grave la riqueza generada por cualquier actividad agrícola sin dejar que parte de dichas actividades pueda ser objeto de tributación con respecto a otras modalidades impositivas provoca que no haya ningún conflicto interpretativo respecto a la comprensión dentro del Régimen Especial Agrario de estados de necesidad circunscritos a una explotación agrícola. Por tanto, la sujeción a la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria del artículo 9º como elemento de inclusión ahí que entenderla en el sentido actual de tributación a través de la categoría del IBI

²³³ Vid. AGUT GARCÍA, C.: “Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social: régimen jurídico del campo de aplicación”, *op. cit.*, p. 67.

El concepto de granja o establecimiento análogo al que se hace referencia con carácter general en el párrafo 2º del artículo 10º del Reglamento resulta crucial a la hora de determinar la problemática excluyente respecto a las actividades pecuarias²³⁴. El concepto de granja puede presentar distintas acepciones, desde las más amplias en las que se puede incluir cualquier hacienda donde se críe el ganado hasta las más estrictas que entenderían solamente los casos en los que el ganado está estabulado durante la mayor parte o la totalidad de su existencia, pasando por concepciones intermedias como la de considerar granja a un espacio de terreno cercado, sin necesidad de la existencia de un establo, techado, cuadra... o construcción de carácter similar.

Si se entiende que el artículo 10 se refiere a una acepción amplia de granja la exclusión se tendría que aplicar a cualquier tipo de explotación pecuaria independientemente de su parcelación concreta en un determinado enclave de la explotación global²³⁵. Sin embargo, hay argumentos que permiten considerar que el artículo 10 hace referencia a un concepto restringido de granja:

1º Atendiendo a un criterio de interpretación sistemático.

El entendimiento conjunto de los artículos del Decreto 3772/1972 y del Decreto 2123/1971 que con respecto al anterior goza del privilegio jerárquico al tener rango de Ley permite excluir la concepción amplia del concepto de granja ya que si se tuviera en consideración la acepción estricta podrían quedar fuera del ámbito de aplicación del REA supuestos de trabajadores pecuarios expresamente incluidos en la normativa reguladora del REA. Este es el caso de los pastores que el artículo 3º del Reglamento considera incluidos dentro del campo de aplicación del Régimen

²³⁴ MONEREO PÉREZ J.L. y FERNÁNDEZ AVILES, J.A.: "Riesgos y Contingencias de las Explotaciones Agrarias" en NAVARRO FERNÁNDEZ, (Dir y Coord.): *La explotación Agraria*, op cit., p. 866.

²³⁵ En consecuencia, y acudiendo a la condición b) del artículo 10º, donde se establece "que en la explotación predominen las expresadas actividades sobre el aprovechamiento de los pastos, vuelos o cultivo" desde el momento en que en dicha explotación pecuaria, el cuidado y cría de animales, tratándose de lo que fuera, tuviera un carácter predominante frente a otras actividades genuinamente agrícolas, la explotación donde las mismas se llevaran a cabo no sería tenida en cuenta a efectos de inclusión en el Régimen Especial

Especial Agrario. En caso de optar por la acepción amplia la labor de pastoreo que ocupase la mayor parte de la jornada, considerada por tanto como predominante, quedaría excluida del ámbito de aplicación, algo que pondría de manifiesto la incongruencia de lo establecido por el Reglamento, dejando vacío de contenido, casi en su totalidad, todo el artículo 3°.

2º Atendiendo a un criterio de interpretación gramatical.

La concepción amplia de granja supone una contradicción con el apartado b) del artículo 10 del Reglamento cuando establece que para que las actividades pecuarias estén excluidas deben predominar sobre “el aprovechamiento de los pastos, vuelo o cultivo de secano o regadío en donde esté enclavada la granja o establecimiento análogo”. El artículo 10 no excluye las explotaciones pecuarias donde se desarrollasen actividades ganaderas con carácter general. Se incluyen las actividades pecuarias que tienen que ver con el aprovechamiento de los pastos, ya sea a través de cercamiento o no. Solamente se descartan aquellas actividades desarrolladas en explotaciones en las que es predominante el desarrollo de actividades pecuarias que no tuvieran que ver con la utilización de los pastos, vuelo o cultivo. Por otra parte, el hecho de hacer referencia a la consideración de la granja como una parte más integrante del predio impide hacer una valoración genérica en el que el término granja pueda ser asilimilado al concepto de explotación pecuaria.

La granja a que se refiere el artículo 10 del Reglamento es simplemente una parte de la empresa agraria que constituye un espacio destinado exclusivamente al cuidado de los animales, sin que tenga conexión alguna con el desarrollo de producciones de tipo vegetal como fueran el crecimiento de pastizales o forrajes. En este sentido, no podemos descartar la analogía entre el concepto de granja del artículo 10 y el de establo o cercamiento siempre y cuando tales recintos solamente estén destinados al recogimiento de los animales y a su posible alimentación a través de productos que no hubiesen sido generados en dicho entorno físico.

De lo dicho hasta ahora se impone una concepción restrictiva del concepto de granja ya que sino quedarían excluidas casi todas las actividades pecuarias del ámbito de aplicación del REA.

D.2. El requisito de unidad económica independiente.

El segundo requisito que establece el artículo 10 del Reglamento para dar lugar a la exclusión es que la granja o establecimiento donde se desarrolle la actividad pecuaria tiene que constituir una unidad económica independiente. En consecuencia, los trabajadores pecuarios que no desarrollen su actividad en granjas económicamente independientes pueden ser perfectamente incluidos dentro del ámbito subjetivo del REA²³⁶.

El concepto de unidad económica independiente consiste en la subsistencia de una explotación ganadera sin que intervengan otros componentes propios de la unidad económica agraria: pastos, terrenos de cultivo... En la medida en que no exista una vinculación con estructuras de aprovechamiento vegetal en la explotación la granja constituirá una unidad económica independiente. De esta manera, la actividad pecuaria, o mejor dicho los trabajadores que realizan dicha actividad están excluidos del REA en función de las características de la explotación donde se desarrolla²³⁷.

La Resolución de la Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la SS de 30 de marzo de 1993 vino a concretar aún más este concepto al entender que para considerar la inclusión de determinados trabajadores en la Seguridad Social Agraria había que sustituir el concepto de unidad económica independiente por el de ganadería independiente determinado por la Ley 6/91, por la que se dio lugar a una nueva redacción de la Ley reguladora de las Haciendas

²³⁶ Vid. VIDA SORIA, J., MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y QUESADA SEGURA, R.: *Manual de Seguridad Social*, op. cit., p. 474.

²³⁷ Parece claro que al subrayar la idea de independencia intervinieron sobre la mente del regulador criterios de suficiencia económica y estructural, situación que sólo podría ser tenida en cuenta desde el prisma de una organización industrial de las explotaciones pecuarias.

Locales. El artículo 79, apartado 2 de la Ley 6/1991, dispuso dentro de las actividades empresariales que podían ser objeto de tributación mediante el IAE a la ganadería independiente utilizando para su clarificación una enumeración taxativa de supuestos. Dentro de estos supuestos se consideran como explotaciones ganaderas independientes:

- Las que subsistan sin la existencia de una explotación agrícola o forestal de las que sea titular del dueño del ganado.
- Las que aún cuando exista tal explotación agrícola o forestal no hubiese nexo físico alguno entre la finca agrícola y la estabulación donde el ganado estuviese concentrado.
- Aquéllas en las que el ganado fuera trashumante.
- Aquéllas en las que la alimentación fundamental se realizase con piensos no producidos en la finca²³⁸.

²³⁸ En principio no habría porque entender problemática alguna ya que los supuestos sobre ganadería independiente establecidos en dicha ley pueden ser englobados dentro del carácter predominante que debe revestir la actividad ganadera de la explotación frente a las labores agrícolas, tal y como establece como condición el apartado b) del artículo 10 del Reglamento sobre el cual tendremos ocasión de profundizar con posterioridad. Incluso jurisprudencialmente se habían tenido en cuenta dichas concreciones como presupuestos conducentes para la exclusión de determinadas actividades pecuarias tomando como base el desarrollo reglamentario que se hace de dicho carácter predominante. Con carácter general sólo la condición establecida en el apartado b) del artículo 10 sobre el sentido predominante del substrato vegetal en la explotación para proceder a la inclusión resultaba determinante. Sin embargo, la alusión a dichos factores se había realizado con un carácter indiciario y parcial con lo que se permitía la protección social en su vertiente agraria de grupos de población que, ahora, como consecuencia de una asunción íntegra y taxativa de los requisitos determinados en la Ley de Haciendas Locales quedaban del todo excluidos. De esta manera, se estaba provocando una profunda alteración que sentaría las bases para eliminar la significación agraria de las explotaciones en las que se desempeñasen labores pecuarias de carácter independiente conforme a la normativa financiera. Para empezar, aquellas granjas pertenecientes a explotaciones en las que el cultivo agrícola era predominante en la explotación pero en las que la alimentación del ganado provenía fundamentalmente de explotaciones ajenas ya fuese por el aprovechamiento de los pastos o riqueza forestal de explotaciones foráneas o bien por el uso de piensos producidos fuera de la finca, algo muy usual incluso en explotaciones de tipo tradicional, quedaban ahora fuera de este supuesto de aplicación, cosa que antes no ocurría. Pero donde la situación podría ser realmente problemática era en relación con el pastoreo en los casos de trashumancia, trasterminencia o estabulación del animal fuera de donde hubiese tenido lugar dicha actividad. De la resolución analizada hemos de entender que este asunto quedaba fuera del ámbito de protección del REA. De tratarse de pastores por cuenta propia nos encontramos ante una tipología de trabajador que por razones de suficiencia económica y de trabajo realizado muy similar a la de los trabajadores por cuenta propia del REA no tendrían porque ser considerados aisladamente con respecto a estos. De estar ante pastores por cuenta ajena hemos de estar a lo reconocido

Sin embargo, ante la posibilidad de que la noción de unidad económica pudiera resultar ambigua el artículo 10 del Reglamento establece una serie de condiciones adicionales para su determinación²³⁹.

D.3.- Condiciones para la determinación del requisito de unidad económica independiente.

- La sujeción fiscal.

La regulación establecida en el artículo 10 del Decreto 3772/1972 aporta una serie de elementos para la concreción del concepto de unidad económica independiente en lo que parece ser un intento de tratar de clarificar las posibles ambigüedades que pudieran presentarse en relación a su posible determinación respecto de asuntos concretos. Se recurre a dos condiciones para entender que concurre tal concepto. La primera de ellas es que la explotación goce de una exacción fiscal del Estado distinta de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria.

La utilización del término exacción en la dicción literal del artículo puede provocar un problema semántico a la hora de cuestionar la naturaleza financiera de la tributación en cuestión. Sin embargo, esta es una cuestión propia de un análisis de tipo financiero, sin que pueda alterar en sustancia el sentido de la finalidad perseguida por esta exclusión del REA. Dicho sentido consiste en que en aquellos casos en los que no se aprecie la existencia de tal contribución, el REA no es el

por el artículo 3º del Reglamento. De este modo, el mismo régimen entraría en un juego en cierto sentido inextricable al disponer en el punto 2 de dicho artículo la protección por el REA de los pastores que tengan a su cargo la custodia de ganado de explotaciones agrarias de uno o varios propietarios. De estar ante pastores por cuenta ajena hemos de estar a lo reconocido por el artículo 3º del Reglamento. De este modo, el mismo régimen entraría en un juego en cierto sentido inextricable al disponer en el punto 2 de dicho artículo la protección por el REA de los pastores que tengan a su cargo la custodia de ganado de explotaciones agrarias de uno o varios propietarios.

²³⁹ La determinación genérica del concepto de unidad económica independiente sirve para realizar una primera labor de depuración.

sistema de protección para los trabajadores que desarrollasen su actividad en dichas explotaciones²⁴⁰.

Con respecto al análisis financiero que se deriva de esta condición hemos de estar a lo ya dicho al analizar el artículo 9º. Sin embargo, realizando un análisis comparativo con este artículo, cuando excluye a las actividades agrícolas, hay que resaltar que en el artículo 10º se pone el acento en que la explotación puede estar gravada por otra modalidad contributiva distinta a la Contribución Territorial Rústica y pecuaria²⁴¹. El artículo 9º, por su parte, simplemente atiende a la no sujeción a la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria. La referencia a esta tributación distinta hace que el jurista que intente aproximar el texto reglamentario a la realidad concreta tenga que prestar su atención a la tributación de la explotación por otras modalidades fiscales, sin que baste con el hecho de la falta de tributación conforme con la antigua Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, como era el caso de la exclusión de las actividades agrícolas. Mientras que en la exclusión del artículo 9º la no sujeción puede suponer que no tuviera porque existir tributación alguna, en el artículo 10º se presupone la existencia de que la explotación debe estar gravada por alguna de las categorías que el sistema financiero tiene establecidas al efecto y distintas de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria. Sin embargo, la nueva situación fiscal introducida por la Ley 39/1988 reguladora de las haciendas locales no altera el sentido jurídico de la diferenciación textual entre el artículo 9º y el 10º del Reglamento²⁴².

²⁴⁰ Queda de esta manera solventada cualquier consideración de técnica financiera, que puede dar lugar a un entendimiento más profundo, pero, que no significaría un cambio sustantivo en aras de una interpretación eminentemente práctica para la aplicación del REA.

²⁴¹ Esta normativa parece responder a una realidad financiera que no se corresponde con la actual. La regulación del 72 responde a un momento en el que una situación de producción paralela a las explotaciones industriales, como podía ser la de las explotaciones pecuarias, necesariamente debería estar gravada por alguna carga impositiva, sin que en el caso de las explotaciones agrícolas tuviera porque existir imposición alguna. Con la nueva regulación establecida por la Ley 39/1988 reguladora de las haciendas locales, está posible divergencia acerca de las posibilidades de no tributación en el caso de las explotaciones agrícolas frente a las explotaciones pecuarias queda inoperante ya que con las nuevas figuras del IBI y el IAE se superan las posibilidades de no sujeción del sistema contributivo, aunque los hechos imponderables supongan una manifestación de riqueza sustancialmente divergentes.

²⁴² Al margen del análisis comparativo que pueda surgir entre los artículos 9º y 10º del Reglamento y las posibles repercusiones que la Ley reguladora de las Haciendas Locales pudiera tener sobre el mismo, en tanto que instrumento de clarificación de la naturaleza excluyente que presenta en el REA el reconocimiento de determinados requisitos tributarios,

El sentido implícito de la tributación por otras modalidades financieras, del artículo 10º, supone el reconocimiento de un status fiscal distinto para las explotaciones pecuarias frente a las agrícolas, manifestado en la proyección que tiene sobre el REA la aceptación como hecho imponible de determinados supuestos del Impuesto de Bienes Inmuebles de naturaleza rústica. En este sentido, siguiendo el planteamiento establecido por la Resolución de la Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la SS de 30 de marzo de 1993, hay que considerar la plena correspondencia entre la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria y el IBI de naturaleza rústica²⁴³. Por tanto, están excluidas del REA todas

la mayor significación en orden a la aplicabilidad de la condición a) del artículo 10º va a corresponder a la nueva configuración financiera de hechos imponibles que se realiza por dicha Ley. Si el reglamento planteaba problemas ad initio de concordancia normativa con lo pecuario, como ya hemos podido observar al intentar concretar el concepto de granja, con la vigencia de la Ley 39/1988 se plantearon una serie de problemas respecto a supuestos pecuarios que venían siendo objeto de inclusión y que ahora podían verse fuera del campo de aplicación del REA. Dicha Ley reguladora de las Haciendas Locales, va a anular la tributación rústica y pecuaria hasta entonces vigente, quedando los fenómenos anteriormente gravados por dicha modalidad sometidos al Impuesto de Bienes Inmuebles de naturaleza rústica y al Impuesto de Actividades Económicas. Como tuvimos ocasión de comprobar al estudiar las explotaciones agrícolas que tenían relevancia con efectos inclusivos en función de lo determinado por el artículo 9º del Reglamento, en éstas no se daba problema alguno de homologación en relación con la técnica remisiva utilizada, puesto que todos los casos agrícolas sometidos a la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria quedaban sometidos solamente por la modalidad del IBI. Donde se produce realmente el problema de conexión entre la normativa fiscal y el requisito de fiscalidad del REA es en relación a las explotaciones pecuarias, donde episodios que antes eran fiscalizados bajo una sola tipología tributaria van a ser sometidos ahora a una diversidad impositiva entre el IBI y el IAE. La articulación legislativa de este impuesto planteaba una encrucijada jurídica de difícil resolución ya que la equiparación del IAE con la antigua contribución resultaba un tanto extrema por grabar aquél actividades de tipo industrial o comercial y esta última bienes raíces para los cuales había sido creada en la nueva normativa la categoría del IBI. Esto podía permitir la posibilidad de dejar fuera a supuestos por la vía de la aplicación de la condición primera establecida en el artículo 10 y que de no concurrir el resto de condicionantes del mismo hubieran sido anteriormente objeto de inclusión en el REA. Se estaban poniendo de manifiesto los problemas propios de un modelo de legislación social comprimido en el que se unen excesivamente el nivel de protección a consideraciones de tipo económico demasiado específicas y que no por ello tendrían que revelar la auténtica capacidad económica sobre la que se pretende incidir. La misma regulación de 1972 había sentado las bases para su propia reducción y para ello había sido determinante la evolución sufrida en la legislación fiscal. El problema se cifraba en como la aplicación de una serie de principios de carácter financiero habían dado lugar a una modulación sustancial de la normativa sobre seguridad social agraria, permitiendo que se desequilibrara todavía más el carácter estabilizador del régimen especial que, como acabamos de decir, desde el principio se resentía de una manera particular en el tema de la ganadería.

²⁴³ Ante esta situación se planteaban dos alternativas fundamentalmente: el permitir la reducción del campo de aplicación en el sector pecuario, mediante la plena equiparación entre la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria y el IBI, y la consecuente derivación de los

trabajadores por cuenta ajena hacia el Régimen General y los trabajadores autónomos hacia el RETA o bien realizar una interpretación lo suficientemente extensiva como para poder dar lugar a la inclusión de determinadas explotaciones pecuarias, aunque, de la remisión fiscal realizada por el Decreto 3772/1972, las actividades desarrolladas en las mismas pudieran estar consideradas como independientes de las actividades específicamente agrícolas. Es decir, se trataba de recomponer un conflicto jurídico que había sido creado desde el mismo ordenamiento, bien dejando que funcionara la válvula de escape hacia el Régimen General que se reconoce por el artículo 2º del Decreto 2123/1971 y la vis atractiva del RETA lo que permitía vigorizar el componente hacendístico del REA o bien realizando una conceptualización amplia de la naturaleza impositiva de la condición primera del artículo 10 y, por tanto, recurriendo a los planteamientos básicos de un sistema contributivo que no tuvieran que ser tan decisivos en la regulación de la seguridad social agraria. Lo paradójico de esta disyuntiva es que para los trabajadores agrícolas por cuenta ajena no resultaba tan relevante el estar incluidos en el REA o en el Régimen General, incluso hubiese sido preferible para ellos que se hubiese procedido a la inclusión en este último, siendo un antecedente de lo que no mucho tiempo después serían las consideraciones establecidas por los llamados pactos de Toledo. Donde si realmente se planteaba el problema era desde el punto de vista de la realización de la actividad ganadera del trabajador por cuenta propia, dada la derivación hacia el RETA y las correspondientes repercusiones cotizadoras. Pero la mayor atención al respecto se prestaba, sobre todo, desde la perspectiva del empleador, especialmente en un momento, finales de los ochenta y principios de los noventa donde se asentaba una especial sensibilidad hacia los denominados costes de la producción, y en este caso particular en relación al distinto sistema de financiación de ambos regímenes. En consecuencia, el optar por una u otra alternativa, podría dar lugar a una mayor coherencia al sistema en su conjunto iniciando la incardinación del sector de los trabajadores por cuenta ajena dentro del Régimen General, lo que incidiría negativamente sobre los costes, o al reforzamiento de los planteamientos tradicionales que habían guiado nuestro sistema de Seguridad Social y que permitiría una mejor aceptación por parte del ganadero empresario. También se podría haber planteado otra alternativa, pero la situación social no era lo suficientemente proclive como para tenerla en cuenta. Sería la de realizar una conformación completa del Sistema de Seguridad Social desde su origen estableciendo un sistema de corte anglosajón y atendiendo a un sentido global de los niveles de riqueza incidiendo sobre la noción de renta y no tanto sobre aspectos específicos de carácter económico que reforzaban la vieja noción de responsabilidad en el proceso productivo y que para nada reflejaban la idea de redistribución. Esta última, resultaba ser la pieza angular de los principios que se habían configurado hacia más de cincuenta años como decisivos para la política de seguridad social. Esto hubiera sido impensable en un momento en que la tendencia consistía en sanear las cuentas públicas acompañada por una abstención en la intervención pública, que dio lugar, más bien, a un proceso de desregulación en la normativa social. Por otra parte, en la voluntad del creador del Decreto 2123/1971 no parece que se pretendiera excluir a estos trabajadores, en la medida en que, en el tiempo que transcurrió hasta la promulgación del Reglamento del 72, tales situaciones eran plenamente reconocidas. Por tanto, la inclusión de estos trabajadores habría que entenderla realizada en el D. 2123 con rango ley, mientras que el requisito de la tributación se establece en el reglamento, con lo que se podrían estar entablando problemas de aplicación entre normas produciéndose ciertas lesiones en relación al principio de jerarquía normativa. Incluso tampoco parece que fuera aquella la intención que se perseguía con el Decreto del 72, pues, como hemos manifestado, el problema surge con la regulación de las Haciendas Locales y el elemento financiero parece que fue utilizado como un mecanismo en el que se comprendía la realidad jurídica sobre la que se pretendía actuar pero no como la necesaria correspondencia entre una determinada figura impositiva y las explotaciones que debían ser consideradas a efectos de inclusión. Con la regulación existente en 1972 dentro de la labor del pastoreo se incluirían los trabajadores que se dedicaban al cuidado de ganado en explotaciones en las que se cumplían los requisitos establecidos en el artículo 10. Esta reconducción al artículo 10 del reglamento se hacía necesaria en la medida en que sólo podemos entender como explotación agraria aquella en la que se realizasen labores agrarias y en dicho artículo se realiza la delimitación de las labores ganaderas a las que se les atribuye tal condición. Esto

aquellas actividades pecuarias que se desarrollen en granjas o establecimientos análogos que tributen de manera distinta.

Con esta exclusión, se atiende una vez más, a una intencionalidad de reducir este campo de aplicación a sistemas de explotación tradicionales donde la carga fiscal se establece en base a consideraciones de tipo patrimonial, sobre el valor inmobiliario, y no sobre el lucro que se genera por la explotación, que si suele ser tenido en cuenta para determinados fenómenos pecuarios en los que el desarrollo productivo presenta una serie de características no muy distintas a las propias del sector industrial. La consecuencia, tanto socio-política como técnico-jurídica, que va a provocar esta clase de declaraciones normativas que encontramos en todo el artículo 10º va a ser la exclusión del REA del sector más industrializado del campo, como ha puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones la doctrina científica ²⁴⁴.

permitía que el ámbito de aplicación del sector ganadero fuera relativamente extenso en la medida en que la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria no se mostraba distante de los yacimientos de producción animal. Con la incardinación de la Ley fiscal del 88 se provoca una distorsión del sentido atribuido a dicho artículo. Además, la exclusión de la figura del pastoreo chocaba excesivamente incluso con el tenor literal del mismo artículo 10º. Como venimos diciendo el carácter de unidad económica independiente se establece con respecto a una determinada granja o establecimiento análogo y no con respecto a una determinada actividad como interpreta la resolución, por tanto la figura del pastoreo debería quedar al margen de la aplicación de este artículo 10º ya que en el mismo se utiliza un concepto restringido de granja, como ha quedado fundamentado previamente, en el que está no es asimilada a explotación pecuaria con carácter general, sino simplemente con un espacio en donde el animal es cuidado y alimentado algo que es totalmente independiente de una explotación dedicada a la cría de animales en espacios abiertos o semiabiertos a los que no sería predicable el concepto de granja. Así, parte de la doctrina se decanta por entender como excesiva la equiparación entre las situaciones determinadas por el Impuesto de Actividades Económicas y los elementos de exclusión del REA. Estas regulaciones no tenían porque coincidir dado que los presupuestos fiscales habían cambiado y no respondían a los criterios por los cuales habían sido tenidos en cuenta para que afectasen al REA. Partiendo de esta interpretación se podrían incorporar todos estos supuestos que habían sido considerados como agrarios hasta entonces y que no podían desvincularse de la realidad metajurídica sobre la que se había creado el REA ²⁴³.

²⁴⁴ALARCÓN CARACUEL, *Compendio de Seguridad Social*, op. cit., p.337 sostiene que una regulación tal constituye un residuo de la consideración de la Seguridad Social como una Seguridad Social de segundo orden para actividades primitivamente organizadas, de escaso nivel de rentas, y protectora de colectivos profesionales de muy baja capacidad productiva..., en la que no resultaba coherente... incorporar actividades que pertenecen al sector más industrializado del campo. CUBAS MORALES, p.12 y 13 : En 1971, años de revisión general para el REA, por ser en el que apareció el vigente texto refundido, el despegue del campo, tras el potente desarrollo de los años sesenta, era ya un hecho consolidado... La agricultura estaba apunto de dejar de ser otro mundo para convertirse en un sector atrasado más. Y las autoridades de entonces comprendieron que había ya importantes parcelas del sector primario a las que se podía y debía exigir un esfuerzo contributivo mayor para la financiación

- El carácter predominante de la función pecuaria.

La segunda de las condiciones señaladas por el artículo 10º para entender que existe una unidad económica independiente es que las actividades pecuarias llevadas a cabo en dicha explotación tengan un carácter predominante en relación con las actividades agrícolas que con carácter general se realizan en el predio donde está ubicada²⁴⁵. Dentro de esas actividades agrícolas el artículo 10º señala específicamente los “aprovechamientos de los pastos, vuelo o cultivo de secano o regadío”. El término aprovechamiento vincula el destino de dichos productos agrícolas al sustento del ganado de la finca. Esto no es de extrañar teniendo en cuenta que lo que se pretende es actuar sobre trabajadores ligados a una ganadería tradicional en la que la alimentación del ganado se suele realizar en base a un

de la Seguridad Social. Hubiera podido replantearse entero el régimen, escindir de modo conveniente su campo de aplicación, construir un nuevo sistema de cotización, Pero en vez de eso, optaron por traspasar al Régimen General el segmento más moderno, el más avanzado tecnológicamente, por el orellano procedimiento de negarle su condición de agrario. CAVAS MARTÍNEZ: rechaza que el concepto de actividad agraria pueda ser el mismo en la esfera laboral que en el REA, “para que un trabajador vea regulada su relación jurídica de trabajo por la OGTC o por el convenio colectivo del campo que corresponda, basta con que realice cualquier tipo de actividad al servicio de una explotación agrícola, forestal o pecuaria, actividades agrarias típicas en un concepto amplio, a diferencia del REA en el que se habla de habitualidad y medio fundamental de vida. Estas ideas apuntan a que en realidad no se trata el criterio definitorio del REA de un criterio de tipo profesional o económico, sino que se trata más bien de un criterio de tipo sociológico en atención a determinados colectivos que por su peculiar situación eran objeto de inclusión en el sistema de la seguridad social como normativa de composición de problemáticas sociales.

²⁴⁵ Este carácter predominante de las estructuras granjeras en la explotación pecuaria sobre otras netamente agrícolas o asimilables por su vinculación a producciones de tipo vegetal ha sido la base sobre la que se ha asentado una disyuntiva entre el carácter restrictivo que supone el entendimiento literal del artículo 10º y una interpretación más amplia que permitiese reconducir determinadas situaciones de aprovechamiento pecuario hacia una auténtica formulación de carácter profesional, de sector o de actividad, que tiene una virtualidad práctica limitada en el REA, dados los impedimentos que supone una concepción en la que prima el carácter de la explotación sobre el de la labor desarrollada. Con la redacción actual del artículo 10º, se resalta, una vez más, el carácter residual que el Reglamento trata de otorgar al Régimen Especial relegándolo a aquellos trabajadores que se dediquen exclusivamente al desarrollo de una agricultura y ganadería de tipo tradicional. Sin embargo, el optar por una perspectiva más profesional, que permitiría un planteamiento de mayor concordancia con la configuración del sistema en su conjunto, tiene que suponer en cierto sentido la superación de la textualidad del artículo 10º, a la vez que la expansión aplicativa del REA englobando la producción ganadera desde una perspectiva global y no restrictiva como ocurre en el Decreto 3772/1972.

sistema autárquico, es decir, a través de la producción vegetal del mismo fundo, y de la que se requiere una elevada cantidad para la sustentación de los animales²⁴⁶.

La jurisprudencia ha sido la encargada de proceder a la determinación del grado de predominante. En primer lugar se eliminó la realización de una actividad exclusivamente dirigida a la obtención de productos pecuarios llevándola a cabo en un lugar donde no se realiza cultivo alguno que pudiera predominar sobre aquélla²⁴⁷, esta sería una consideración plenamente coincidente con la aceptación del concepto de unidad económica independiente en términos generales. En segundo lugar si la actividad pecuaria tenía los rasgos de una auténtica actividad industrial dentro de una finca agrícola y la explotación de ésta estaba encaminada fundamentalmente a dicha actividad se establecía su exclusión²⁴⁸. Por último, cuando tales consideraciones se podían ver quebradas, los Tribunales acudían a factores indiciarios bien del carácter independiente, bien del carácter accesorio: La relación existente entre el número de hectáreas dedicadas al cultivo y el número de cabezas de ganado, la determinación de la fuente de la que se derivaban los mayores ingresos, el origen del alimento del ganado o el mayor número de horas invertidas.

No obstante, con el paso del tiempo se ha abierto una nueva línea jurisprudencial que ha permitido una cierta expansión en la aplicación del REA. El Tribunal Supremo se ha manifestado en pro de restringir los efectos provocados en relación con la inclusión por el artículo 10 del Reglamento, reduciendo la excepcionalidad y mostrándose favorable a una extensión de la aplicabilidad del Régimen Especial a explotaciones agrarias en las que se desarrollan predominantemente actividades pecuarias en granjas o establecimientos análogos. Con una interpretación de este tipo se llegan a rebasar los límites que pudieran esperarse de la propia literalidad del artículo²⁴⁹.

²⁴⁶ STS de 20 de Abril de 1974

²⁴⁷ STSS 16 de marzo de 1976, STCT 8 de octubre de 1984

²⁴⁸ STCT, 22 de Febrero 1977

²⁴⁹ La plasmación de esta disyuntiva ha tenido lugar a través de una serie de pronunciamientos jurisprudenciales que han provocado una auténtica revolución en la protección social del sector ganadero marcando una nueva línea de interpretación basada en presupuestos de actividad. Un hito importante en este tipo de pronunciamientos fue la

A pesar de la brecha considerable abierta sobre las tesis patrimonialistas seguidas por el Reglamento, existen posiciones doctrinales que consideran que la exclusión se refiere con carácter general a la calificación de la explotación como agraria o industrial²⁵⁰. Se produce de este modo, por vía jurisprudencial, la aplicabilidad del REA a todos los trabajadores de explotaciones pecuarias, siempre que las actividades de aprovechamiento del ganado no estuvieran supeditadas al desarrollo de producciones de carácter industrial. Con esto se desvirtúa por completo el sentido fundicario que había adquirido dicho artículo y parece reconducirse la inclusión del REA en términos de actividad, puesto que toda explotación pecuaria en la que se llevasen a cabo las labores pecuarias reconocidas por la legislación del REA sería calificada como explotación agraria a estos efectos. Sin embargo, podemos observar como no todas las actividades ganaderas serían tenidas en cuenta, sino solamente aquellas que no formaran parte de procesos fabriles o

Sentencia de 6 de abril de 1993. El máximo tribunal fundamenta aquella interpretación a través de un control sobre la legalidad del Reglamento con base en un criterio teleológico del Régimen Especial, atendiendo a la voluntad legislativa que dio origen a la Ley 2123/1971. Según la STS de 6 de abril de 1993, no se puede realizar una lectura rigurosa del artículo 10, ya que es excesiva la consideración de que el predominio de la actividad pecuaria sobre la propiamente agrícola pudiese conllevar necesariamente la exclusión en la medida en que se sobrepasan los límites de legalidad establecidos por el Decreto 2123. El Tribunal Supremo se fundamenta en que este último Decreto sólo permite la restricción por vía reglamentaria para los trabajadores por cuenta propia conforme a lo establecido en su artículo 2.b) cuando dice "que reúnan los demás requisitos complementarios que reglamentariamente se determinen" y no para los trabajadores por cuenta ajena. En consecuencia, la regulación del artículo 10 del Reglamento no podría ser aplicada a los trabajadores por cuenta ajena porque se estaría vulnerando el principio de jerarquía normativa establecido en el artículo 9.3 de la Constitución. Sin embargo, dentro de las apreciaciones llevadas a cabo por esta jurisprudencia no sólo se afectaría a la condición b) del artículo 10, que es la relativa al carácter predominante, sino que también sería aplicable al resto del articulado tanto con respecto a los pronunciamientos generales, es decir al concepto de granja, y unidad económica independiente como a la condición primera del mismo, es decir, a la contribución por una modalidad que en el momento actual sería la del Impuesto de Bienes Inmuebles de naturaleza rústica, ya que las apreciaciones sobre el control de legalidad afectan a todo el artículo en relación a los trabajadores por cuenta ajena. Entonces, con respecto a esta última condición, la posición adoptada por la Resolución de 30 de marzo de 1993 que hemos analizado anteriormente carecería de sentido, por lo menos en relación con los trabajadores por cuenta ajena, en la medida en que está Sentencia vendría a suponer también una quiebra del criterio de restricción fiscal seguida por el Reglamento. La consecuencia de todo esto será la aplicación del REA a los trabajadores por cuenta ajena que realicen actividades pecuarias, tanto en el caso de su inclusión en correspondencia con el artículo 10, como en el caso de cumplir las notas características propias de la ganadería independiente que ya vimos al analizar la Ley 6/1991 con respecto a la tributación por la modalidad del IAE.

²⁵⁰Vid. AGUT GARCÍA, C.: "Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social: régimen jurídico del campo de aplicación.", op. cit., . p. 67. SSTS, 15-5-1992, 12-2-1992, STS (Conten-Administrativo 25-1-1993).

industriales con lo que se marca el carácter de una regulación que se articula para atender a un grupo de población que presenta una características sociales concretas que lo vinculan al ejercicio de una actividad determinada dentro de los presupuestos básicos de una Seguridad Social de corte continental.

Esta serie de alternativas interpretativas en el ámbito jurisprudencial han influido sobre las resoluciones administrativas que han tratado de aclarar el Régimen de Seguridad Social aplicable a las explotaciones pecuarias²⁵¹. Mientras que las resoluciones más antiguas siguen las líneas marcadas en un primer momento, las más recientes se inclinan por una interpretación abierta de las restricciones realizadas por el artículo 10. Sin embargo, con carácter general el concepto de explotación pecuaria utilizado por la administración, a efectos de inclusión, suele ser concordante con el sentido previsto por el artículo 10 del Reglamento, a pesar de lo cual es posible apreciar una cierta flexibilidad que revela una utilización ambigua de un criterio de actividad amplio, poniendo de manifiesto una evolución discordante en función de la casuística ante la que se haya tenido que responder²⁵².

Del análisis conjunto de la jurisprudencia y las resoluciones administrativas analizadas se pueden entender como agrarias las siguientes actividades: la compra de ganado joven para engorde, la recogida de leche de ganado de los socios y su

²⁵¹ MONEREO PÉREZ J.L. y FERNÁNDEZ AVILES, J.A.: "Riesgos y Contingencias de las Explotaciones Agrarias" en NAVARRO FERNÁNDEZ, (Dir y Coord.): La explotación Agraria, op cit., p. 866.

²⁵² La Resolución de 30 de junio de 1969 de la Dirección General de la Seguridad Social fija algunas reglas en este sentido; la misma Dirección General por Resolución de 22 de diciembre de 1973, precisa que, por tratarse de una empresa constituida en Sociedad Anónima dedicada a la cría y engorde de ganado porcino y bovino, en granja, que por su extensión e instalaciones, hace presumir que la actividad ganadera predomina sobre el aprovechamiento de los pastos, vuelo y cultivo, debe figurar incluida en el Régimen General de la Seguridad Social. La Resolución de 31 de Octubre de 1973 determina que las explotaciones dedicadas al cultivo de truchas en criaderos o piscifactorías deberán considerarse incluidas en el Régimen General, cuando en ellas concurren las condiciones señaladas en el art. 10 del REA, dejando sin efecto otra resolución de 13 de julio de 1971, que, por su equiparación a las explotaciones ganaderas de estabulación, granjas de ganado vacuno o de aves, las consideró incluidas en el Régimen Especial Agrario, cuando todavía no estaba vigente la regulación actual establecida por el Reglamento de 1972. Por contra, otras resoluciones posteriores como la Resolución de 21 de febrero de 1989, declara incluidas en el REA las actividades desarrolladas por personal temporero y eventual del ICONA en piscifactorías, astacifactorías, granjas cinegéticas y similares, en razón de la naturaleza pecuaria de las mismas.

higienización, envasado y venta, la molturación y desecado de cereales y gramíneas para piensos, el cultivo y la obtención directa del champiñón, así como la elaboración del compost para champiñón siempre que se trate de una labor accesoria del cultivo directo. Por el contrario no son agrarias las actividades de cría y engorde de ganado porcino y bovino en granjas, el cultivo de truchas en criaderos o piscifactorias y las actividades desarrolladas en explotaciones ganaderas de estabulación, de granjas de aves etc.²⁵³.

Para finalizar con la noción de unidad económica independiente hay que señalar que las dos condiciones que acabamos de analizar no tienen porque concurrir simultáneamente sino que son alternativas. Dándose simplemente una de ellas estaríamos dentro de los supuestos de exclusión.

E. Efectos de la aplicación de las exclusiones

La mayoría de los estudios y de las argumentaciones jurisprudenciales sobre el Campo de Aplicación del REA han prestado especial atención al sentido de explotación que se deriva de las exclusiones de los artículos 9 y 10 del Reglamento.

²⁵³ Tanto la jurisprudencia como el Centro Directivo competente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social han venido delimitando las labores que, a efectos del Régimen Especial Agrario, se consideran agrarias. A saber: La compra de ganado joven para engorde, es trabajo agropecuario según la sentencia del Tribunal Supremo de 31 de marzo de 1979, así como la recogida de leche de ganado de los socios y su higienización, envasado y venta según sentencia de 11 de octubre de 1976 y la molturación y desecado de cereales y gramíneas para piensos según sentencia de 7 de diciembre de 1976. También se entenderán incluidos dentro del concepto de labor agraria el cultivo y la obtención directa del champiñón, así como la elaboración del compost para champiñón siempre que se trate de una labor accesoria del cultivo directo como establecen la Resolución de la Dirección General de Régimen Jurídico de 20 de agosto de 1986.

No se consideran labores agrarias la comercialización y conserva de productos ajenos a Cooperativas conforme a resolución de 17 de noviembre de 1969, la cría y engorde de ganado porcino y bovino en granjas según la resolución de 22 de febrero de 1973, el cultivo de truchas en criaderos o piscifactorias tomando como base la resolución de 13 de octubre de 1971, las explotaciones ganaderas de estabulación, de granjas de aves, en resolución de 31 de octubre de 1973, el empaquetado de frutas y hortalizas y su comercialización sea para mercado interior o exterior, en resolución de 25 de abril de 1975 y sentencias de 21 de abril de 1992 y 26 de abril de 1993, la preparación y envasado de espárragos, resolución de 24 de marzo de 1974, y el cultivo de champiñón en espacios no sujetos a contribución rústica conforme resolución de 10 de mayo de 1978.

Así, han resaltado la importancia del mismo a pesar de que hubiesen seguido una construcción lo más próxima a la gramaticalidad establecida por el Reglamento²⁵⁴. La razón de la virtualidad sustancial de este concepto se debe a que, aunque sigamos planteamientos de inclusión basados estrictamente en consideraciones de actividad o meramente subjetivas, al final nos encontraremos con un tope: el de los requisitos que permiten calificar a la explotación donde se desarrolla la actividad como agraria o no. Por tanto, aún de seguir distintos enfoques, incluso partiendo del carácter residual de los artículos 9º y 10º del Reglamento, siempre habrá que salvar por vía interpretativa el obstáculo planteado por los mismos.

Podemos intentar esclarecer en que medida incide el elemento de la explotación a la hora de realizar análisis basados en otros factores determinantes de la inclusión o, también, cuando se procede a valorar el campo de aplicación desde una perspectiva completa, es decir, mediante la integración de todos los componentes que inciden a la hora de realizar la operación inclusiva. Si acudimos a la actividad agraria como elemento de fundamentación, podemos observar como, independientemente de la concurrencia de los requisitos específicos en orden a la misma, terminan superponiéndose los requisitos establecidos en relación con la consideración de explotación agraria. Así, los requisitos de habitualidad y medio fundamental de vida en la realización de la actividad, sobre los que abundaremos con posterioridad, no entrarían en juego sino se comprobase previamente la naturaleza agraria de la explotación donde se realiza²⁵⁵. Lo mismo tiene que ser asumido si partimos desde un prisma subjetivo, es decir, considerando a los trabajadores incluidos y excluidos determinados en los artículos 3º, 4º y 5º del Reglamento y también en cuanto a los requisitos de personalidad, edad, nacionalidad...²⁵⁶.

²⁵⁴ La relevancia que el concepto de explotación representa no debe ser entendida con un carácter lógico-dogmático o teórico-abstracto, sino que tendría que ser abordado desde una mentalidad eminentemente práctica, es decir, como cenit para poder desentrañar los entresijos que permiten la aplicación de este Régimen Especial para un determinado grupo de trabajadores.

²⁵⁵ Vid. AGUT GARCÍA, C.: "Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social: régimen jurídico del campo de aplicación", *op. cit.*, p. 70.

²⁵⁶ Todo lo anterior es consecuencia de la importancia cualitativa que reviste dicha noción como eslabón que conecta la concurrencia del resto de los requisitos con la aplicabilidad concreta de la normativa del REA. El primer paso para proceder a corroborar el resto de los requisitos, o bien, el último si procedemos desde una consideración genérica para luego ir estableciendo restricciones, se centra en la caracterización jurídica agraria de la explotación. Esta conclusión

Pero, no solamente la determinación de la explotación como agraria tiene importancia con respecto a la posibilidad de que la normativa del REA ejerza su acción protectora sobre un determinado grupo de trabajadores que pertenecen a un entorno rural, sino que hay que asistir a ella para la determinación de las mismas relaciones subyacentes sobre las que se articula el régimen especial. Así, el trabajador agrario es por cuenta ajena, en la medida en que, de lo establecido en los artículos 4 de la Ley y 7 del Reglamento, se establece la ajeneidad con respecto a la asunción de los frutos o riesgos por parte de un empresario agrario, entendido éste como el titular de una explotación agraria²⁵⁷.

En definitiva, queriéndolo o no, el forjador del Reglamento fijó los cimientos que han permitido tomar como punto de mira primigenio el concepto de explotación agraria incluso por encima de los requisitos concretos y específicos que de él se predicán a lo largo de toda la normativa establecida en el REA. Desde un enfoque eminentemente técnico, tanto para el especialista que tiene que subsumir el caso concreto en la normativa de aplicación del REA como para el elaborador de una teoría general sobre la aplicación del mismo, se hace imprescindible una organización lógica en la que se acepte como elemento básico esta idea de explotación²⁵⁸.

no es, como podemos observar, el resultado de una discriminación aleatoria sino que es producto de la ponderación del intrincado juego de inclusiones y exclusiones que podemos encontrar en la regulación del REA.

²⁵⁷ Vid. AGUT GARCÍA, C.: "Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social: régimen jurídico del campo de aplicación.", *op. cit.*, p. 82 y p.69, en esta página sostiene que es un concepto exclusivamente aplicable al trabajador por cuenta ajena, sin embargo, ello no debe ser entendido necesariamente, en la medida en que el trabajador por cuenta propia también aparece determinado por el conforme a lo establecido en el artículo 5º del Reglamento.

²⁵⁸ A pesar de lo anterior, esta concepción de explotación agraria, no sólo resulta ser un referente para un análisis exclusivamente técnico-jurídico y, por tanto, la base para el establecimiento de una elaboración teórico-dogmática, sino que es, también, tenida en cuenta como aspecto de fundamentación en la elaboración de planteamientos de tipo meta-jurídico, sociológico o meramente crítico cuando se abordan cuestiones relativas a la política social del mundo rural. Tanto el análisis estrictamente jurídico como aquél que no puede ser entendido como tal, ya que analiza la norma desde una perspectiva axiológica, resultan coincidentes al tomar a la explotación como objeto metodológico. Por eso, estamos en condiciones de decir que sobre este aspecto en cuestión convergen la realidad ontológica que se ha pretendido regular y la estructura jurídica establecida para ello. Sobre la base de la explotación agraria se articulan las respuestas tanto del conflicto social, de intereses, que subyace en la composición regulada por el REA, como del conflicto jurídico, aplicativo e interpretativo, para la resolución

de los casos concretos que se presentan en la praxis jurídica. Desde un enfoque político-jurídico existen distintas respuestas planteadas a la denominada cuestión agraria que han tomado a la explotación como elemento sobre el que sentar las medidas necesarias para mitigar el conflicto social en el agro y a la vez evitar que sus posibles externalidades pudieran incrementar la conflictividad global en el seno de la sociedad. Podemos mencionar medidas que inciden sobre las ideas de redistribución y repartición de las explotaciones y que han llegado a ser materializadas jurídicamente. Entre ellas podemos destacar la malograda reforma agraria planteada durante la II República Española o las medidas de colonización llevadas a cabo por el régimen franquista. También en el momento presente muchos planteamientos políticos que tienen como perspectiva el agrarismo-social inciden sobre la idea de explotación. Desde políticas comunitarias se intentan fomentar determinados factores que convergen en la explotación como los de dinamicidad, ventaja competitiva, capitalización, etc. En el REA, ocurre algo muy similar, su fundamento político-jurídico esta asentado sobre el vértice de la explotación. El Régimen Especial Agrario surge de la dialéctica entre empresario-empleador y trabajador agrícola con lo que centra la cobertura de los riesgos en la idea de responsabilidad empresarial, tomando como eje sobre el que articular dicha responsabilidad el foco económico desde el que se genera, es decir, la explotación agraria. Dentro de la línea marcada por los sistemas continentales, el REA trata de equilibrar el conflicto agrario mediante la cobertura de los riesgos sociales a través de una serie de recursos de carácter compensatorio que se sustraen de la misma estructura económica donde han surgido y por tanto, la determinación jurídica de la explotación resulta concluyente para poder proceder a la composición antes mencionada. Sin embargo, el que en el sector agrario haya habido múltiples proposiciones sociales que se hayan articulado en torno a la idea de explotación no quiere decir que sean los únicos o los más eficaces para la resolución compositiva, ya que el hecho de tomar en consideración dicha idea supone una restricción frente a la incardinación de la problemática social agraria dentro de la problemática social general. Con esto se están estableciendo una serie de límites para una mejor composición de la situación agraria, aunque no estuviese planteada sobre aspectos específicos de la organización económica del sector agrario, mermando posibilidades que darían lugar a un mayor bienestar social sobre bases redistributivas y que, a su vez, repercutirían sobre una mayor generación de riqueza, no sólo en el ámbito agrario, sino también con carácter general. El sentido valorativo de ese carácter preeminente que se da a la explotación en la aplicación del REA tiene que ver con la importancia que se le ha atribuido al sustrato material como factor generador del riesgo. En el mundo agrícola podemos hablar de una vinculación entre el hombre que trabaja y el medio sobre el que interviene inexistente en otros sectores productivos. Para el trabajador del campo la tierra, los productos animales o vegetales que en ella se generan, es su vida, tanto en lo positivo, es decir, en cuanto a su prosperidad en todos los sentidos, como en lo negativo, es decir, en relación con los riesgos y el desgaste personal que la transformación de la misma conlleva. En pocas orientaciones profesionales está tan determinada la actividad del ser humano por los ritmos, características o condiciones del medio natural en el que tiene que intervenir. Esta implicación entre el trabajador agrícola y la tierra, su ganado... no es específica de la faceta productiva de este ser individualmente considerado, sino que le afecta socialmente, incluidas, por supuesto, las relaciones jurídicas. Dada esta imprescindible conexión no es de extrañar que para proceder a una composición específica en la sociedad agraria mediante un sistema de protección social, aparezca el elemento de la explotación como determinante, que es en realidad lo que se produce en la regulación actual del REA. El concepto de explotación va a adquirir, por tanto, un carácter meta-jurídico, que va a tamizar cualquier alcance que en este sentido pudieran tener otros requisitos o elementos de configuración del campo de aplicación, al igual que hemos estado viendo anteriormente que ocurría desde el punto de vista técnico-aplicativo. Aquella supeditación técnica parece responder en términos valorativos a una supeditación material, por no decir patrimonial, de todos los aspectos tanto personales como de actividad que son objeto a tener en cuenta a efectos de la inclusión.

1.3.- LOS REQUISITOS DE HABITUALIDAD Y MEDIO FUNDAMENTAL DE VIDA

Tanto el artículo 2º de la Ley como del Reglamento establecen que están incluidos dentro del ámbito subjetivo los trabajadores que realicen labores agrarias en forma habitual y como medio fundamental de vida²⁵⁹.

Resulta muy difícil la determinación de la habitualidad ante situaciones concretas y particularizadas lo que se convierte en un obstáculo aún mayor para poder dar lugar a una calificación administrativa o jurisprudencial de la misma. Se hace necesario por tanto una valoración concreta y específica de cada supuesto. Esto ha llevado en la aplicación del régimen especial agrario a una noción de habitualidad minuciosa y con un cierto carácter restrictivo. A estos efectos la habitualidad debe ser entendida como reiteración en el tiempo de la producción de un hecho. En el contexto que estamos analizando se trata de la reiteración en la realización de la actividad agraria²⁶⁰.

La primera cuestión que se plantea en relación con la determinación de la habitualidad es la de los períodos de inactividad en los supuestos de trabajos de temporada²⁶¹, un supuesto muy habitual en el ámbito agrario. La lógica jurídica conduce a pensar que estas interrupciones no suponen una quiebra en el principio de habitualidad máxime si se tiene en cuenta la aplicación conjunta con el requisito de ser la actividad agraria el medio fundamental de vida. El tratamiento conjunto de estos requisitos por el legislador ha tratado de poner de manifiesto la conexión del

²⁵⁹ Vid. VIDA SORIA, J., MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y QUESADA SEGURA, R.: *Manual de Seguridad Social, op. cit.*, p. 473.

²⁶⁰ Conforme a la STC 6 marzo de 1989 Actividad habitual debe ser entendida como acción continuada, reiterada, usual, por hábito, lo que denota una persistencia o prolongación en el tiempo. La TGSS, también se expresa en este sentido conceptuándola como un estado durable o permanente de hábitos o acciones, es decir, algo que se hace con continuidad, en contraposición a lo temporal y ocasional.

²⁶¹ En las actividades que por propia naturaleza tuvieran limitada la realización de la actividad en determinados períodos se plantean dudas sobre si ocurre lo mismo que con el RETA en función de lo OM de 24 de septiembre de 1970 cuando dice que la habitualidad para los trabajadores que se ocupen en trabajos de temporada quedará referida la duración normal de ésta, determinando en consecuencia que la temporalidad de la actividad no destruye la nota de la habitualidad sino que en los períodos de inactividad se acudiría a la ficción jurídica de las denominadas situaciones asimiladas al alta.

esfuerzo empleado para la obtención de los productos con los beneficios realmente percibidos con el desarrollo de dicha actividad. Por tanto, independientemente de la casuística concreta lo que el legislador persigue es que la labor agrícola debe ser el centro de la vida del trabajador campesino, ya no sólo porque sea la actividad a la que dedique un mayor tiempo y esfuerzo, sino también por ser la principal fuente de recursos sin la cual sería imposible el mantenimiento de su subsistencia dado su escaso del nivel de renta. La unión de estos dos requisitos permite concretar en mayor medida las posibilidades de definición de los mismos puesto que del primero queda descartada la posibilidad temporal o intensiva de dedicación a otra actividad distinta de la agrícola y en la segunda se pone el acento sobre la repercusión económica de la actividad, en función del esfuerzo y del tiempo dedicado²⁶².

Otra cuestión que se plantea en relación con el requisito de la habitualidad es si es compatible la inclusión en el REA con la realización de una actividad distinta a la agraria. El artículo 2.2 del Reglamento permite esta posibilidad pero cuando tengan un carácter ocasional²⁶³. Es decir, el trabajador tiene que dedicar su “actividad predominantemente a labores agrícolas, forestales o pecuarias”. Ello no obsta a que el trabajador incluido en el REA pueda estar encuadrado en algún otro régimen de la Seguridad Social. El artículo 2.3 del Reglamento reconoce la compatibilidad entre la inscripción de los trabajadores del REA con su alta en alguno de los otros Regímenes de la Seguridad Social. Sin embargo, la actividad agraria debe seguir manteniendo su carácter preponderante²⁶⁴.

²⁶² MONEREO PÉREZ J.L. y FERNÁNDEZ AVILES, J.A.: “Riesgos y Contingencias de las Explotaciones Agrarias” en NAVARRO FERNÁNDEZ, (Dir y Coord.): La explotación Agraria, op cit., p. 867.

²⁶³ En este artículo se explícita “aun cuando con carácter ocasional realice otros trabajos no específicamente agrícolas”.

²⁶⁴ Así se puede apreciar sendas resoluciones de 24 de marzo de 1971, de 17 de enero de 1972 que aclararon este precepto. En esta última se interpretó que la obligatoriedad de figurar incluido simultáneamente en el Régimen Especial Agrario y en el Régimen General u otro de los regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social ha de tener efectividad en aquellos casos en los que el ejercicio de la actividad agraria siga considerándose el medio fundamental de vida, en caso de darse el supuesto contrario no será posible la inclusión en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social. Esto supone una quiebra en el principio del mero ejercicio o desarrollo de la actividad por cuanto que se requiere la realización del desarrollo de dicha actividad con un carácter privilegiado. Si se diese el supuesto de simultaneidad de actividades agrícolas con otras comerciales o industriales, entonces, según Resoluciones de la Dirección General de la Seguridad Social, de 24 de Marzo de 1971 y 17 de Enero de 1972, es obligatorio figurar incluido en el Régimen Especial Agrario y en el otro

Por su parte, el requisito de medio fundamental de vida supone que la actividad tiene que ser lo suficientemente lucrativa hasta el punto que permita pensar que su realización responde a un pensamiento económico en el sujeto que la realiza y no ocioso, de manera que no sólo quién ejerce exclusivamente actividades agrarias sino que aquél que completa sus ingresos familiares con otros ingresos ajenos a su trabajo debe considerarse encuadrado en el Régimen Especial Agrario si la actividad agraria tiene un carácter significadamente lucrativo²⁶⁵. No puede decirse que la actividad agraria sea medio fundamental de vida si la realización de labores agrarias es ocasional, como cuando se desempeñan durante unos meses al año o si consisten en ayudar de vez en cuando al cónyuge o si los principales ingresos se obtienen de otros trabajos o de rentas.

Un aspecto importante a tener en cuenta en relación con el requisito de medio fundamental de vida es la determinación del artículo 2 de que los beneficios obtenidos de las actividades agrarias deben ser los ingresos principales para atender tanto a las necesidades de los trabajadores como a las de su familia²⁶⁶. Esto supone que se establece una vinculación que no es exclusivamente de carácter individual, sino de carácter familiar²⁶⁷. Además se presume que “que dichos ingresos no

Régimen (General, de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, etc...) siempre que la actividad agraria constituya el medio fundamental de vida. (En su artículo 2º.3 dispone que La inscripción de los trabajadores en dicho Régimen, el agrario, podrá ser compatible con su alta en alguno de los otros Regímenes de la Seguridad Social). En otro caso procede la exclusión del Régimen Especial Agrario.

²⁶⁵ Mediante Resolución de la Dirección General de la Seguridad Social de 22 de diciembre de 1975, se interpretaron las condiciones de habitualidad y medio fundamental de vida impuestas en la normativa reguladora del REA, señalándose que las actividades desarrolladas por un trabajador encuadrable en el REA deben reunir los requisitos de ser actividad agraria, actividad permanente y no ocasional y actividad suficientemente lucrativa que permita pensar que su realización responde a un pensamiento económico en el sujeto que la realiza y no de mero solaz o entretenimiento, de manera que quien sólo ejerce actividades agrarias y... completa sus ingresos familiares con otros ingresos ajenos a su trabajo... debe considerarse encuadrado en el Régimen Especial Agrario si la actividad agraria tiene un carácter significadamente lucrativo.

²⁶⁶ Vid. BLASCO LAHOZ, J.F. Y OTROS: *Regímenes especiales de la Seguridad Social*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2001, pp. 130 a 132.

²⁶⁷ Vid AGUT GARCÍA CARMEN: “Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social: Régimen jurídico del campo de aplicación”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, nº 15, Madrid, 1994, pp. 61 a 83. Es muy curioso este dato en la medida en que vuelve a plantear el tema de si nos encontramos ante un Régimen especial por razón de la actividad o existe una justificación

constituyen su principal medio de vida cuando el trabajador, su cónyuge o los parientes hasta el tercer grado por consanguinidad o afinidad que con él convivan sean titulares de un negocio mercantil o industrial”.

En consecuencia, mientras que la actividad en si misma considerada es de carácter individual, el ámbito familiar se constituye como elemento imprescindible para la posible inclusión dentro de este Régimen Especial. Con ello se pone de manifiesto que no se atiende a las especiales características de la actividad desarrollada con un carácter de exclusividad, sino que lo que se pretende es dar cobertura a una determinada situación social que se crea como consecuencia de la dependencia de la realización de dicha actividad²⁶⁸.

1.4.- SUPUESTOS ESPECÍFICOS DE TRABAJADORES AGRARIOS INCLUIDOS Y EXCLUIDOS

mayor. Lo cierto, es que si se tratase de un Régimen por razón de la actividad no tendría ningún sentido una articulación sobre el hecho de que los beneficios obtenidos por el trabajador agrícola fueran los recursos principales de su familia. En este sentido, no tendría porque vincularse a la familia, puesto que la finalidad de la protección se sustentaría sobre una determinada relación individual por cuenta ajena o en su caso la realización de una actividad también individual por cuenta propia.

²⁶⁸ Vid. DE LAS CUEVAS GÓNZALES, F.: “Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social”, *Actualidad Laboral*, n. 1, Madrid, 1986, p. 965. ¿Por qué no puede estar incluido en este régimen un trabajador que realiza la actividad agrícola en las mismas condiciones que otro, si tiene como familiar a su cargo a una persona que realice unas aportaciones que puedan ser consideradas principales para la subsistencia familiar frente a las suyas?. Esta claro que con esto lo que se pone es el acento sobre particulares situaciones de necesidad en el mundo rural, que como vimos anteriormente al observar la evolución histórica son fruto de las peculiares estructuras organizativas del trabajo en el campo, con un claro componente familiar, y que siempre habían planteado problemas de desestabilización, pero que como consecuencia del desarrollo del movimiento obrero en el ámbito industrial y su comparación con las mismas situaciones de necesidad en el ámbito rural habían dado lugar a la necesidad de una nueva composición de ese conflicto originario tomando como base las nuevas técnicas de previsión social que una vez aplicadas y como consecuencia de su desarrollo a lo largo del tiempo dieron como fruto el actual Régimen Especial de la Seguridad Social Este reconocimiento de la familia, que no acontece en el Régimen General, viene dado exclusivamente por la necesidad de evitar que las situaciones de necesidad en el campo se vieses agravadas y a la vez sin que la cobertura de las mismas supusiera un problema para la estabilidad económica del sistema, dado los escasos ingresos de la producción agrícola en proporción al número de población dedicada a ella.

Una vez analizados estos requisitos y también dentro del ámbito de aplicación, para que no hubiera dudas y de una manera similar a como se presenta el ámbito de protección del Régimen General, el legislador realiza una enumeración de excepciones e inclusiones de trabajadores en los artículos 3º, 4º y 5º. Según el artículo 3º del Reglamento General se incluyen en el Régimen Especial Agrario los trabajadores por cuenta ajena mayores de 16 años, fijos o eventuales. Es evidente, pues, que en tales clases se comprenden los trabajadores que, en razón al tiempo de servicios agrarios contratados, trabajan en empresas tanto de actividad temporal como permanente y dentro de éstas ya lo sean de actividad continua como discontinua. Los problemas, desde luego, suelen plantearse a la hora de decidir la existencia de protección concreta, a efectos de particulares contingencias, como la de desempleo, respecto de alguna de estas clases de trabajadores, especialmente los eventuales.

Con carácter particular el artículo 3 considera incluidos los pastores, guardas rurales y de cotos de caza y pesca²⁶⁹, los trabajadores ocupados en faenas de riego, limpieza y desbroce de acequias destinadas al riego de explotaciones agrarias²⁷⁰ y también aquellos trabajadores que aunque no realicen labores agrícolas realicen

²⁶⁹ Los trabajadores que custodian ganado de distintos propietarios sin dependencia laboral con los mismos y libertad para celebrar contratos de igual naturaleza con otros, son considerados trabajadores por cuenta propia de acuerdo con el artículo 2 del Texto Refundido. Una Resolución de la Dirección General de la Seguridad Social, de 21 de junio de 1963, aclara que los guardas de cotos de caza y pesca al servicio de uno o varios propietarios, figurarán en el Régimen Especial Agrario aunque se dediquen de forma exclusiva a la vigilancia y represión del furtivismo venatorio.

²⁷⁰ Reviste gran interés lo dispuesto en la Orden de 25 de junio de 1976, en la que se delimita el Régimen de la Seguridad Social aplicable a los trabajadores que realizan actividades de captación, elevación, conducción, tratamiento, depuración y distribución de agua y a los que se dedican a labores de limpieza, monda y desbroce de acequias y a los que efectúan faenas de riego. Respecto de estos últimos la Orden hace las siguientes puntualizaciones: Se estima que un trabajador realiza sus labores de limpieza, monda o desbroce al servicio de una explotación agraria cuando se lleven a efecto en acequias, brazales o hijuelas que no sean de la red de riego. Se entiende que las faenas de riego se realizan para una explotación agraria cuando se efectúan dentro de cada finca utilizando el agua recibida de la red de riego. Se entiende por red de riego: Aquella cuya instalación, conservación y funcionamiento es obligación propia de personas naturales o jurídicas señaladas en el artículo 2 de la Orden: industrias de captación, elevación, conducción, tratamiento y depuración de agua, cooperativas, juntas de acequias...- y ajena a los titulares de las explotaciones agrarias que utilizan el agua, en el supuesto de utilizar agua ajena. Aquella cuya existencia es independiente técnicamente de la explotación agraria en el supuesto de utilizar agua propia.

habitualmente servicios para explotaciones agrarias y reciban igualmente una retribución permanente²⁷¹.

En el artículo 4º se realizan una serie de excepciones a los trabajadores por cuenta ajena. Aquí, se menciona a los mecánicos y conductores de vehículos y maquinaria para el desarrollo de actividades agrícolas destinadas al arrendamiento de sus servicios sin que el propietario sea titular de la explotación en donde se desarrollen dichas labores. Tampoco se incluyen a los trabajadores de aplicaciones fitopatológicas cuando la actividad de la empresa se dedique exclusivamente a esto y no a la explotación agraria, aunque dichos trabajadores pudieran realizar actividades que pudieran estar incluidas por sus caracteres objetivos dentro del ámbito de aplicación. En este caso se trata de poner el mayor relieve del carácter de prestación de servicios que desarrolla la empresa frente a la naturaleza específica de la actividad que se lleva a cabo.

Se realiza, también, la exclusión de un conjunto de trabajadores, que aunque no tienen porque ser funcionarios prestan un servicio público de guardería pertenecientes al Instituto Nacional para la conservación de la Naturaleza y del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, y el personal fijo no funcionario del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza. Todos estos se encuentran incluidos dentro del Régimen General de la Seguridad Social a los que se une el personal dedicado a actividades resineras comprendidas dentro de un sistema especial circunscrito a esta última categoría²⁷².

²⁷¹ La Resolución de 22 de Octubre de 1974 interpreta, de acuerdo con el artículo 61.1 de la Ley General de la Seguridad Social, que el personal administrativo al servicio de las Comunidades de Regantes está incluido en el Régimen General y no en el Especial Agrario. En cambio, el Tribunal Central de Trabajo, en sentencia de 4 de mayo de 1985, declara la idoneidad para la inclusión en el Régimen Especial Agrario, en el supuesto de trabajador contratado por el propietario o cultivador de la finca en calidad de administrativo, con carácter indefinido, para llevar a cabo sus funciones en dicha explotación mediante salario diario, siendo éste su medio fundamental de vida. Así también, el trabajador que dedica la mayor parte de sus jornadas a los diferentes cultivos y sólo una pequeña parte a lavado y envase de frutas ha de incluirse en el Régimen Especial Agrario²⁷¹.

²⁷² Cabe incluir también por asimilación como trabajador agrario por cuenta ajena, al aparcerero que aporte exclusivamente su trabajo y menos del 10% del valor total del ganado, maquinaria y capital circulante, a quienes la Ley 83/1980, de 31 de diciembre, de arrendamientos rústicos, en su artículo 108.3 considera como trabajadores agrarios por cuenta ajena y los socios trabajadores de Cooperativas de Explotaciones Comunitarias de la Tierra a los que la Ley

De manera particular se debe resaltar la exclusión de los familiares del empresario a no ser que demuestren su condición de asalariados. Este artículo tiene su razón de ser en el alto grado que ha tenido el componente familiar en el ámbito agrario y también en las posibilidades de evitación de fraudes sin que se pueda ser beneficiario por la doble vía de trabajador por cuenta ajena y por cuenta propia²⁷³. En

3/1987, de 2 de abril, de cooperativas, en su disposición adicional 4ª asimila a los trabajadores por cuenta ajena. La citada Disposición Adicional en su número 1.a) que se refiere a los socios trabajadores de las Cooperativas de Trabajo Asociado, luego de expresar que serán asimilados a trabajadores por cuenta ajena, sostiene que los mismos se integrarán, a efectos de Seguridad Social, en el Régimen General o en alguno de los Regímenes Especiales, según su actividad. Además sostiene que tal norma es aplicable a los socios trabajadores por cuenta ajena de las Cooperativas de Explotación Comunitaria de la Tierra, de acuerdo con lo previsto en el número 3 del artículo 136, según el cual, será de aplicación a los socios y trabajadores de estas Cooperativas las normas establecidas en esta Ley para los Socios Trabajadores de las Cooperativas de Trabajo Asociado con las excepciones que en la misma se establecen.

²⁷³ Esa regulación mostraba una clara sintonía con el artículo 3º del Decreto 2123/1971, ya que consideraba trabajadores por cuenta propia al cónyuge y a los parientes del titular de la explotación agraria, tanto por consanguineidad como por afinidad, que realicen la actividad agraria de forma personal y directa. En consecuencia, la exclusión del sector de los trabajadores por cuenta ajena viene dada por la inclusión específica dentro de los trabajadores por cuenta propia. Otro elemento a tratar es el del trabajo desarrollado por los familiares del titular de la explotación. El artículo 3 del Decreto 2123/1971 resulta particularmente relevante. En el mismo se establece la protección por esta ley del cónyuge, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado, inclusive, del titular de la explotación agraria siempre y cuando reúnan los dos últimos requisitos previstos por el artículo 2. El primer problema que se plantea es el de la intrusión en el aspecto de las relaciones familiares que gozan de una elevada índole privada. El problema que se deriva de esta situación es el de apreciar la nota de la habitualidad en la realización de dichas actividades por parte del familiar o bien tratarse de una actividad accesoria y esporádica. A nivel jurisprudencial el problema puede adquirir cotas elevadas dado el tema de la prueba veraz por una parte y por otra el carácter restrictivo que la habitualidad reviste en este régimen teniendo en cuenta el predominio en el desarrollo de la actividad. Por esto, se acentúa el carácter relevante de la prueba en estos supuestos ya que podemos estar ante casos de ayuda familiar sin una entidad suficiente para catalogarla como actividad profesional. Según el artículo 6 del Reglamento y el artículo 3 de la Ley estarán incluidos dentro del Régimen Especial el cónyuge y los parientes por consanguinidad y afinidad hasta el tercer grado que trabajen en la explotación y cumplan con los demás requisitos. Esto es un contrapunto respecto a la inclusión del trabajo familiar que viene a ser algo específico de la normativa de Seguridad Social y del Derecho del Trabajo. En este sentido se produce una quiebra con respecto al principio de laboralidad. Esto se fundamenta en el artículo 1.3 del Estatuto de los Trabajadores. También lo podemos observar en el la Base segunda de la Ley de Bases de la SS de 1963 y de aquí paso al artículo 7.2 del Texto Articulado de la LBSS de 21 de abril de 1966, también en el artículo 7.2 del Texto refundido de 30 de mayo de 1974 y finalmente al artículo 7.2 del texto vigente. El artículo 6º del Reglamento General realiza una especificación del artículo 3º del Decreto 2123/1971 en relación con los parientes y el cónyuge que realicen actividades agrarias en la explotación del trabajador por cuenta propia. Aquí, se añaden dos requisitos. Primero que con el rendimiento que se derive de su actividad en la explotación familiar agraria "contribuyan, en la proporción adecuada, a constituir el medio fundamental de vida de la familia campesina de la que forman parte". En este sentido serían aplicables todas las consideraciones que hemos realizado anteriormente al analizar al asunto

este artículo, la figura del empresario queda englobada dentro de lo que podemos denominar como entidad productiva con un carácter más genérico o explotación, incidiendo de esta manera en el concepto de lo que se entendería como explotación de carácter familiar. De esta manera, en la normativa de seguridad social agraria se establece una concepción amplia de lo que es la figura del empresario y con carácter general de la explotación al introducir el elemento familiar.

En el artículo 4.4 del Reglamento parece entenderse el concepto de empresario en sentido de titular de una explotación sin que parezca entenderse el mismo como un supuesto de figura de empleador. En consecuencia, la empresa familiar es un elemento decisivo. Podemos entenderla como aquella en la que todos sus miembros participan, comprometiéndose en una misma actividad, sin separar la vida privada del trabajo productivo, con unidad patrimonial y de dirección²⁷⁴.

Esta importancia del hecho familiar pone de manifiesto como en el contexto agrario el Derecho no ha podido quedar indiferente de los fuertes lazos tradicionales que se manifiestan en las culturas agrícolas. No teniendo el elemento familiar una significación exclusivamente de tipo privado, sino trascendiendo a los aspectos económicos con un carácter un tanto elevado. La reducción de la familia y la reducción de sus funciones tradicionales también se ha manifestado en el mundo rural viéndose obligados a contratar a extraños a la familia, dado incluso la huida de algunos de sus componentes a entornos urbanos²⁷⁵.

del medio fundamental de vida y a la exclusión de estos mismos trabajadores dentro del ámbito de aplicación de la normativa sobre Seguridad Social aplicable a los trabajadores agrarios por cuenta ajena. Con respecto a la inclusión de los familiares determinada por el artículo 6º, hemos de tener en cuenta que la misma se debe desarrollar en los mismos términos y condiciones que la del titular de la explotación. Aunque en el proceso de realización del trabajo, las notas de caracterización laboral son análogas a las del trabajador por cuenta ajena dada la habitualidad del cultivo directo y de cierta dependencia organizativa como resultado de la coordinación en el trabajo, “es al estudiar los elemento de la relación que vincula al familiar con el titular del negocio cuando se descubre en ella la ausencia de los presupuestos sustantivos del contrato de trabajo”.

²⁷⁴ MONEREO PÉREZ J.L. y FERNÁNDEZ AVILES, J.A.: “Riesgos y Contingencias de las Explotaciones Agrarias” en NAVARRO FERNÁNDEZ, (Dir y Coord.): *La explotación Agraria*, op cit., p. 872.

²⁷⁵ Ver LÓPEZ GANDÍA, J.: “Los trabajos familiares”, en el Estatuto de los Trabajadores, tomo I, Edersa, Madrid, 1990, p. 182.) La institución familiar va a incidir de manera decisiva en la configuración jurídica del campo de aplicación. En el ámbito agrario la familia es una

En cuanto a la posibilidad de desmontar esta presunción hay que tener en cuenta que se produce una concordancia con la establecida por el artículo 7.2 de la LGSS.

En cuanto al grado de parentesco de la exclusión se produce una grave desconexión. Por una parte el artículo 7.2 de la LGSS habla de segundo grado de parentesco, mientras que tanto el artículo 4.4 como 6 del Reglamento hacen mención al tercer grado de parentesco²⁷⁶. El problema radicará fundamentalmente en la concepción de la familia en sentido amplio o en sentido estricto. En este sentido, esta desconexión no plantearía en principio problemas de aplicación por cuanto que terminaría prevaleciendo el principio de especialidad y al poderse demostrar la condición de asalariado de conformidad con lo prevenido en el art. 4.4 tampoco plantearía problemas que resultarían de gravedad a la hora de superar dicha presunción a efectos prácticos.

Aparte del parentesco se establece como requisito para la exclusión el hecho de que convivan con el cabeza de familia campesina, titular de la explotación y dependan económicamente de él. Aunque concurren todos estos requisitos es posible que estos trabajadores se incluyan dentro del grupo de los trabajadores por cuenta ajena siempre que se desmonte la presunción *iuris tantum* del artículo 4º del

institución decisiva, aunque jurídicamente el trabajador por cuenta ajena puede ser contratado con un carácter individual, es común la celebración de contratos en grupo, de tal manera que el trabajo se realiza en común por un conjunto de personas que en la mayoría de los casos suelen ser miembros de una misma familia. En este sentido los elementos de individualización en el trabajo propios de un sistema de tipo industrial no han terminado por implantarse definitivamente en el mundo rural.

²⁷⁶ Esta confusión es producto de una discordancia histórica que se produce como consecuencia de la introducción dentro de la LRL de la exclusión del tercer grado siendo posteriormente asumida por el estatuto de los trabajadores y tomada en consideración por el Decreto Ley 7/1989 en lo que respecta al ámbito del sistema de la seguridad social. La aplicación de esta trasposición es consecuencia del principio de laboralidad tantas veces mencionado. Sin embargo, como consecuencia de la no evolución de la normativa agraria este principio a sufrido una brecha dentro del marco de esta normativa, que ha dado lugar también a un desequilibrio interno dentro del sistema de Seguridad Social dada la acomodación de éste al ET. Empero, esta disonancia no producía en principio tal desequilibrio hasta el mencionado Decreto-Ley, por cuanto que el artículo 7.2 en su redacción de 1974 y 1966 contemplaba hasta el tercer grado de parentesco.

Reglamento General, mediante la demostración de su condición de asalariados. “Las exigencias de convivencia y de estar a cargo forman parte de la presunción, de modo que su falta impide la aplicación de ésta, pero no obstaculiza la prueba de la existencia de trabajo familiar”.

1.5.- EL EMPRESARIO AGRARIO

La presencia del empresario agrario no constituye por si misma un elemento para determinar la aplicación del REA a determinados trabajadores. Es una parte más a tener en cuenta de cara a clarificar el conjunto de obligaciones que surgen dentro de la relación de Seguridad Social Agraria. Por todo es necesario determinar el concepto de empresario agrario al que se refiere la regulación del REA.

Los artículos 4 de la Ley y 7 del Reglamento tratan de delimitar el concepto de empresario agrario siguiendo dos criterios. El de la titularidad de una explotación agraria y el de la contratación de trabajadores por cuenta ajena.

A La titularidad de una explotación agraria

El primero de ellos es el relativo a la titularidad de una explotación agraria. Conforme a ella es empresario a efectos del REA toda persona, natural o jurídica, pública o privada, que sea titular de una explotación agraria²⁷⁷. Son varios los elementos que deben ser analizados en torno al concepto de titularidad de explotación agraria:

1º. El ánimo de lucro agrario.

²⁷⁷ AGUT GARCÍA, p. 82. Respecto a la noción de explotación hay que aplicar los mismos requisitos que ya habían sido delimitados anteriormente en atención a la explotación agraria regulada en las exclusiones de los artículos 9º y 10º.

La titularidad de una explotación agraria supone que el empresario debe obtener un rendimiento o beneficios de la explotación²⁷⁸. Sin embargo, no existe ningún artículo de los Decretos 2123/1971, ni 3772/1972, en el que se indique textualmente que la explotación debe dar origen a un beneficio, ello se puede estimar teniendo presentes determinados criterios de actividad que inciden indirectamente sobre la idea de explotación. Así, se pone de manifiesto la conexión de la aplicación de este régimen con la existencia de una determinada capacidad económica por parte de los trabajadores a los que va a ser objeto de aplicación como consecuencia de tener que reunir los requisitos de habitualidad y medio fundamental de vida reconocidos en los artículo 2º de la Ley. A su vez, esa idea de capacidad económica en los trabajadores agrícolas tiene como origen el desarrollo de un cierto rendimiento económico por parte de la explotación donde trabajan. Este rendimiento revierte en la figura del empresario, y mientras que en el caso de los trabajadores por cuenta propia supone una apropiación directa dada la simultaneidad en una persona de los conceptos de trabajador por cuenta propia y empresario, en el caso de los trabajadores por cuenta ajena se produce una atribución mediata a través de la figura del salario, articulada en el contrato de trabajo, y como consecuencia de una derivación de la percepción previa y directa de los frutos por parte del empresario.

El problema estriba en determinar cual es el sentido de dicha capacidad económica a la hora de poder atribuirle a una persona la categoría de empresario en el ámbito de las relaciones de la Seguridad Social Agraria ya que en la regulación mercantil solamente se entiende como empresario a aquella persona que tiene un lucro derivado de operaciones mercantiles e industriales. Esta normativa puede entrar en colisión con el artículo 8º del Reglamento ya que el peso fundamental de las actividades debe provenir de la obtención directa de productos agrícolas.

De partida hay que admitir que la existencia de un lucro empresarial no supone necesariamente que tal idea vaya relacionada con la generación de un beneficio mercantil o comercial. En este sentido, podemos decir, que el empresario prevenido por la legislación social agraria se aparta de la consideración de titular de

²⁷⁸ Desde un plano ad intra, el concepto de explotación agraria va unido indefectiblemente a la noción de obtener una serie de recursos.

un negocio o explotación comercial de productos agrícolas, donde aparece comprendido el significado de lucro mercantil. El ánimo de lucro en el que se fundamenta la explotación agraria no admite la analogía con el que se deriva de un establecimiento industrial o mercantil. El lucro en la explotación agraria regulada por el REA se produce por el desarrollo exclusivo de la actividad agraria.

El elemento fundamental para la caracterización de la explotación agraria en el REA es el cultivo directo, por ello las labores de comercialización e industrialización, salvo las excepciones estudiadas, están excluidas. Por tanto, dentro del ámbito de aplicación del REA se incluyen tanto aquellas explotaciones que, aunque pueden estar organizadas industrialmente, realizan actividades exclusivamente agrarias como aquellas otras de corte tradicional en las que los productos obtenidos van destinados a cubrir las necesidades de sus titulares²⁷⁹. La noción de empresario agrario en el REA es distinta, por tanto, de la que se establece en la regulación de Derecho mercantil o en el Régimen Especial de los trabajadores autónomos²⁸⁰ en la medida en que existe un ánimo de lucro que se fundamenta en fuentes de riqueza de carácter diverso.

2º Las diversas formas de titularidad agraria.

El tema de constituir la finca rústica el objeto de la explotación hace que en la regulación del REA se establezca una conexión entre la figura del empresario y la titularidad de la explotación. El problema se plantea sobre el significado de esa titularidad, dada la diversidad de manifestaciones que pueden acontecer en el mundo agrario, sobre todo, teniendo en cuenta que en el mundo agrario la propiedad tradicionalmente ha venido teniendo un papel relevante. De esta forma, se asume sin ningún problema que el propietario con todos sus atributos civiles que cultive

²⁷⁹ SSTCT 2 mayo de 1989 y TSJ La Rioja, 12 marzo de 1992. “Adviértase que en el ámbito del trabajo agrícola, el hecho de ostentar la titularidad de una explotación o empresa agraria es un requisito de encuadramiento que sólo vincularía al autónomo agrícola, no a su cónyuge o familiar colaborador”.

²⁸⁰ En este sentido ver ORDEIG FOS, J.M.: *El sistema español de Seguridad Social, (y el de la Comunidad Europea*, Quinta Edición Actualizada, Editoriales de Derecho Reunidas, pp. 547 y ss.

directamente la tierra o no, y reúna los demás requisitos prevenidos en la normativa sobre el régimen especial, va a ser objeto de tratamiento en este régimen²⁸¹. Sin embargo, la ausencia de especificaciones podría provocar el riesgo de circunscribir el concepto de titular al de propietario. Por ello en el artículo 7 del Reglamento se hace mención a otras figuras de titularidad.

Además de la propiedad el artículo 7 del Reglamento hace referencia a la aparcería, arrendamiento u otros análogos, por ejemplo: posesión, usufructo... Con el usufructo se faculta para el goce de las cosas, siendo éste el que da derecho a disfrutar los bienes ajenos con la obligación de conservar su forma y sustancia. El nudo propietario sólo mantiene las facultades que no han sido atribuidas al usufructuario. El cultivo de la tierra lo realiza éste mientras que el primero carece de dicha atribución con lo que se pone de manifiesto que la idea básica en la que giran todas estas consideraciones es la del cultivo directo para la subsistencia, no la de mera pertenencia al mundo rural²⁸².

En el caso del arrendamiento hemos de estar al arrendamiento de cosas, y en concreto al arrendamiento de cosas inmuebles, de una manera más particular todavía deberemos estar a la figura específica de los arrendamientos rústicos.

También podemos hablar de otros títulos análogos a la propiedad, arrendamiento y usufructo. En este caso podemos hablar del derecho real de uso en el que la cosa ajena queda afectada para el sostenimiento de la familia. El derecho de uso se encuentra afectado por la prohibición de enajenación, sin embargo, nada

²⁸¹ La acumulación de propiedad inmueble era sinónimo de riqueza, a diferencia de lo que acontece en el mundo urbano donde existe una mayor permeabilidad a dicha noción dado el elemento comercial e industrial donde se asienta mejor una riqueza basada en la apropiación de bienes muebles.. El tema de la titularidad no tiene, por tanto, una suficiencia específica en este régimen. Es un dato añadido para completar la diversa casuística que se puede presentar a la hora de tener en consideración los estados de necesidad que se pueden plantear en relación al colectivo agrario. La titularidad específica, pero no determina. De ahí que se haya dado un tratamiento unitario tanto a los trabajadores por cuenta ajena como a los trabajadores por cuenta propia cuya actividad iba destinada fundamentalmente a cubrir las necesidades básicas.

²⁸² MONEREO PÉREZ J.L. y FERNÁNDEZ AVILES, J.A.: "Riesgos y Contingencias de las Explotaciones Agrarias" en NAVARRO FERNÁNDEZ, (Dir y Coord.): *La explotación Agraria*, op cit., p. 872.

parece oponerse a la enajenación de los frutos, siempre que éstos queden vinculados al fin del sostenimiento familiar. En este aspecto en nada existe distinción respecto del usufructo. Otros casos de inclusión a efectos del REA son el censo enfiteúutico²⁸³, el censo reservativo cuando una persona cede a otra el pleno dominio de un inmueble, reservándose el derecho de percibir sobre el mismo inmueble una pensión anual que deba pagar el censatario, foros, censo a primeras cepas, superficie y contrato de aparcería²⁸⁴.

B La contratación de trabajadores agrarios por cuenta ajena.

Junto a la definición de empresario como titular de una explotación agraria se establece también en el artículo 4º, in fine, del Decreto 2123/1971 la presunción, *iuris et de iure*, de que es empresario agrario quien ocupe a trabajadores por cuenta ajena en labores agrarias. Como vemos en éste caso se produce una plena identificación entre empresario y empleador. Según esto se dejan fuera de la noción de empresario agrario a los titulares de explotaciones agrarias que no ocupen a trabajadores por cuenta ajena. Este criterio hace que el concepto de empresario agrario no se restrinja a ser titular de una explotación. Puede haber empresarios agrarios que no empleen a nadie.

De esta manera el concepto determinado en la normativa del REA es idéntico al que viene establecido en el ordenamiento laboral. Se entiende al empresario como una parte de la relación laboral en la que esta incurso sin atender a otro tipo de relaciones de carácter económico o patrimonial. El empresario es entendido de esta manera como la persona que recibe la prestación de servicios y asume las características previstas por el artículo 1.2 del Estatuto de los Trabajadores²⁸⁵. Esta concepción laboral del empresario es congruente con seguida por toda la legislación

²⁸³ En el artículo 1605 del Código Civil “Es enfiteúutico el censo cuando una persona cede a otra el dominio útil de una finca, reservándose el derecho de percibir del enfiteuta una pensión anual en reconocimiento de este mismo dominio”.

²⁸⁴ A efectos de comprobar la titularidad se suele recurrir a la titularidad fiscal por parte de la jurisprudencia, sin embargo, este no es un aspecto decisivo a tener en cuenta con respecto a la fiscalidad de la explotación.

²⁸⁵ MARTÍN VALVERDE, A., *Derecho del Trabajo*, Tecnos, Madrid, 2002, página 241.

de la Seguridad Social. La Ley General de la Seguridad Social en su artículo 99.3 considera empresario a toda persona natural o jurídica, pública o privada, que tenga trabajando a su cuenta a los trabajadores objeto de inclusión dentro del Régimen General. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en el caso del REA el concepto de empleador no puede separarse del de titular de la explotación tal y como establece el artículo 7 del Reglamento.

En cuanto empleador, es obligación del empresario comprobar que los trabajadores contratados por cuenta ajena están inscritos en el Censo agrario y, en caso contrario, solicitar su inscripción. Asimismo, han de contratar la protección por los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que tales trabajadores empleados puedan sufrir o contraer durante el tiempo que estén a sus servicio, siendo las primas de cuenta o a cargo de ellos, así como las obligaciones referentes a cotización y recaudación de cuotas. Por ello, se puede decir que la alusión al empresario agrícola en este régimen se hace desde una perspectiva contributiva en cuanto que asunción de responsabilidad en relación a los estados de necesidad a los que se pueden verse sometidos los trabajadores por cuenta ajena dentro de la relación de Seguridad Social.

2.- GESTIÓN DEL RÉGIMEN ESPECIAL AGRARIO

2.1.- LA UNIDAD EN LA GESTIÓN DENTRO DEL PROCESO DE HOMOGENEIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Uno de los primeros aspectos en los que se ha llevado a cabo la homologación entre el Régimen General y el Régimen Especial Agrario ha sido en el ámbito de la gestión. Con esta integración se han puesto de manifiesto los efectos de simplificación, racionalización, descentralización y eficacia social que el proceso homogeneizador representa.

Hasta ahora la gestión es el ámbito donde mayores logros se han producido en relación con los principios de homogeneidad en el Sistema de la Seguridad Social. Hay que tener en cuenta la unidad gestora no solamente como respuesta a los principios del sistema sino como necesidad administrativa.

Esta homogeneidad no tiene tanta entidad como la igualdad en la acción protectora, sin embargo, refuerza la idea de legitimación homogeneizadora en concordancia con los principios y tendencias sistémicas de la Seguridad Social.

2.2.- LA SUPRESIÓN DE LAS ESPECIFICIDADES GESTORAS

Hasta el año 1978 la gestión de la Seguridad Social Agraria se llevaba a cabo por una entidad específica y diferenciada de las encargadas de la gestión de la seguridad social del resto de los sectores. La Ley 38/1966 de Seguridad Social Agraria estableció como órgano gestor a la Mutualidad Nacional Agraria, adscrita orgánicamente al Instituto Nacional de previsión y cuyas primeras normas de constitución, régimen orgánico y funcionamiento se aprobaron por la Orden de 17 de julio de 1968.

Esta mutualidad se declaró extinta en virtud de la disposición final del Decreto Ley 36/1978. Se trató de una extinción envolvente en la medida en que afectó a la configuración de toda la estructura gestora de la Seguridad Social. La Mutualidad Nacional Agraria desapareció como consecuencia de la extinción de todo un sistema de gestión en el que había nacido y que le había dado soporte. La desaparición del Instituto Nacional de Previsión que había sido el origen de la mutualidad agraria y del Servicio del Mutualismo Laboral, Mutualidades Laborales y demás entidades gestoras de estructura mutualista en los que se integraba la Mutualidad Nacional Agraria supusieron la supresión de las especificidades gestoras con carácter general²⁸⁶. Ello unido a la falta de instauración de un sistema específico para el ámbito agrario permitió la plena concordancia gestora del REA con el Régimen General de la Seguridad Social.

2.3.- EL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA GESTOR COMÚN

El Real Decreto 36/1978 estableció unos entes gestores, dependientes del Estado, que presentaban un carácter común para diversos regímenes. La diferenciación ya no era sectorial como había venido ocurriendo hasta ese momento sino funcional. Estas Entidades Gestoras de la Seguridad Social han venido realizando sus funciones específicas con independencia de una adscripción particular a un régimen determinado, ya sea al General o al Régimen Especial Agrario.

Tanto el Régimen General como el Régimen Especial Agrario se han venido rigiendo en materia de gestión por el Capítulo VII del Título I de la Ley General de la Seguridad Social relativo a la gestión de la Seguridad Social. Los principios relativos a la gestión establecidos en el artículo 57 de la LGSS no contienen especificación alguna por razón de la actividad, antes bien, refuerzan el papel uniforme de las entidades que deben llevar a cabo esta labor. En todos ellos se aprecia una perspectiva unificadora: simplificación, racionalización, economía de costes, solidaridad financiera, unidad de caja, eficacia social, descentralización.

²⁸⁶ Vid. MUT REMOLÁ, ENRIQUE, *Manual de Seguridad Social Agraria*, Madrid, Ministerio de Trabajo, 1973, pp. 53 y ss.

En cuanto a la gestión de las prestaciones sólo se aprecia una diversidad funcional en ningún caso matizada por el fenómeno agrario. En cuanto a la gestión de la asistencia sanitaria se encuentra el Instituto Nacional de Salud o los respectivos de las Comunidades Autónomas correspondientes. Para determinados servicios complementarios el Instituto Nacional de Migraciones y Servicios Sociales. El Servicio Público de Empleo Estatal para la gestión de la prestación por desempleo de conformidad con el artículo 266 de la Ley General de la Seguridad Social. El Instituto Nacional de la Seguridad Social se encarga del resto de prestaciones no asumidas por entidades específicas.

Las funciones relativas a inscripción, cotización y financiación han venido siendo asumidas simultáneamente por la Tesorería General de la Seguridad Social, que se ha configurado como un servicio común por el artículo 63 de la Ley General de Seguridad Social²⁸⁷.

2.4.- ESPECIALIDADES EN LA ACTUACIÓN

Hay que tener en cuenta que a pesar de la supresión de entidades específicas en la gestión se han mantenido una serie de especialidades en la manera de actuar de cada una de las entidades gestoras derivadas de la aplicación de las singularidades de regímenes jurídicos divergentes.

Dentro de estas diferencias en la manera de actuar se pueden resaltar las siguientes:

A En la actuación de la Tesorería General de la Seguridad Social. Derivan fundamentalmente de las singularidades de la inscripción y del censo.

²⁸⁷ Vid. GALA VALLEJO, C: *Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, p 117.

1.- La constitución del censo laboral de los trabajadores agrarios, debiendo realizar todas las operaciones de actualización para que los datos puedan presentarse en condiciones de vigencia y verosimilitud. En este sentido se expresa el artículo 45 del Real Decreto 84/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Inscripción de Empresas y Afiliación, Altas, Bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social.

2.- La constitución de un censo de empresarios agrarios, con las mismas obligaciones derivadas en el la constitución del ceso laboral de trabajadores agrarios. También reconocido por el artículo 45 del RD 84/1996.

3.- Cambios de sección, cotización y en general cualquier función que estuviera en conexión con el reconocimiento del derecho de inscripción y baja en el censo agrario. Con base en el mismo artículo 45 del RD 84/1996.

4.- La comprobación por parte de la Tesorería General de la Seguridad Social, de comprobar en cualquier momento las circunstancias que hubieran dado lugar a la inclusión en el censo, además de la posibilidad de poder actuar de oficio en caso de incumplimiento de la obligación de solicitar la inscripción cuando se deba en el censo. En este sentido se expresan el artículo 7.4 del Decreto 2123/1971 y el artículo 8.

2.5.-PARTICIPACIÓN DEL SECTOR AGRARIO EN LA GESTIÓN

En la gestión del Sistema se produce una tensión dialéctica entre las necesidades técnicas de burocratización y las expectativas de participación democrática de los interesases en el control de la Seguridad Social. Ya la Ley de Bases de la Seguridad Social exaltó «el principio que aboga por la participación de los protegidos en los órganos “rectores” de las entidades» (VIDA SORIA), aclarando la

propia Ley de Bases que tal participación no es en la gestión, sino en los órganos de gobierno de las entidades²⁸⁸.

La participación en la gestión se prevé en el artículo 129.1 CE²⁸⁹, lo que para algunos autores significó que se ampliarían los cauces participativos, incorporando, junto a sindicatos y organizaciones empresariales, otras formas no profesionales de organización y asociaciones ciudadanas. Sin embargo, como presagiara en 1982 DE LA VILLA, el desarrollo de la participación ha sido extremadamente débil e insatisfactorio²⁹⁰. La complejidad técnica de las nuevas gestoras, y sus mismas dimensiones espectaculares, han impuesto una rotunda “profesionalización” con el efecto negativo de la pérdida de inmediatividad en la cobertura y la exageración del burocratismo.

Se ha limitado a prever la presencia de representantes de los sindicatos más representativos en los Entes Gestores del Sistema, lo que no pasa de ser reflejo de una limitada y poco imaginativa voluntad del legislador de dar cumplimiento al mandato constitucional, de forma que -como señala el prof. BORRAJO- «se vuelve a estar bajo la ley de la inercia cuando se considera que a través del art. 129, punto 1 de la Constitución, la participación exigida en la seguridad social para los interesados tiene que reducirse, sin más y tan sólo a los trabajadores y a los empresarios y que a su vez

²⁸⁸ Como aclaró ALMANSA PASTOR (“Principios de Reforma de la Gestión de la Seguridad Social”, en AA.VV., *Estudios en memoria del Prof. Bayón Chacón*), hay que distinguir la gestión propiamente dicha (que verifica la entidad gestora mediante decisiones adoptadas por sus órganos) de la dirección, vigilancia y tutela que sobre las entidades gestoras realizan los órganos estatales, cuya esfera excede del ámbito participatorio.

²⁸⁹ Sobre la participación de los interesados en la gestión de la Seguridad Social, véase DESDENTADO BONETE, A., “Participación y burocracia en la gestión de la Seguridad Social española”, *CDT*, núm. 4, 1978, p. 338 y ss.; ALMANSA PASTOR, J.M.^a, “Principios de la reforma de la gestión de la Seguridad Social”, en AA.VV., *Estudios de Derecho del Trabajo en memoria del profesor Bayón Chacón*, Ed. Tecnos, Madrid, 1980, en especial pp. 269-273; GONZALO GONZÁLEZ, B. y FERRERAS ALONSO, F., “La participación de los interesados en la gestión de la Seguridad Social española”, *RSS*, núm. 5, 1980; AA.VV., “La participación en la gestión de la Seguridad Social: modelos europeos”, *RSS*, núm. 4-5, 1979-1980; DE LA VILLA GIL, L.E., “La participación social en la gestión”, *PEE*, núm. 12-13, 1982, pp. 197 y ss.

²⁹⁰ Cfr DE LA VILLA GIL, L.E., “La participación social en la gestión”, *Papeles de Economía Española*, núm.12-13, pp. 197 y ss. Señala que la participación popular en la gestión de la Seguridad Social se ha resuelto con un resultado regresivo.

esa participación tiene que articularse a través de sindicatos y a través de asociaciones profesionales»²⁹¹.

En el ámbito agrario, la uniformidad gestora no debe suponer, sin embargo, que en el ámbito de la Administración de la Seguridad Social los intereses del sector agrario se desvanezcan. Esto podría representar un retroceso en la medida que la población agraria tomase distancia respecto de las políticas de seguridad social de carácter general gestionadas desde las entidades comunes. Son varios los argumentos jurídicos en los que se sostiene este carácter participativo en la administración de la Seguridad Social Agraria:

1.- Los precedentes históricos. La Ley 41/1970 consagró en los órganos de gobierno de la mutualidad nacional agraria, tanto nacionales como provinciales y locales, el principio de participación y representatividad. La citada Orden fue mas tarde modificada por otra de 20 de octubre de 1973. Uno de los criterios introducidos por la Ley 41/1970 fue el de la representatividad de los órganos de gestión, consecuencia del principio de participación por vía de la democracia sindical.

2.- La normativa internacional. Desde el ámbito de la OIT se está fomentando que dentro de los sistemas de administración que afectan al sector agrario los Estados promuevan procedimientos adecuados para la consulta, cooperación y negociación entre la administración y las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores, tanto a nivel nacional, regional y local, como en los diferentes sectores de actividad económica. Así se extrae del artículo 5.1 del Convenio 150 de la OIT. Se entiende que para garantizar una buena práctica administrativa en el ámbito agrario se hace ineludible la representación y participación de la organización de los empleadores y trabajadores agrarios en los diversos foros²⁹². Con esta participación se obtiene un cierto grado de coherencia administrativa y de comunicación en todos los niveles. Además, se permiten un cierto nivel de

²⁹¹ BORRAJO DACRUZ, E., "Modelos normativos de la Seguridad Social en la Constitución", *Acción Empresarial*, núm. 106-107, 1981, pág. 61.

²⁹² ARRIGO, G., "Coinvolgimento dei lavoratori e direttive 2001/86 e 2003/72", en ARRIGO, G. et altri, *Europa e democrazia industriale*, Ediesse, Roma, 2004. p. 113.

responsabilidad en la gestión de la Seguridad Social permitiendo que sea más transparente y rindiendo cuentas²⁹³.

Esta participación agraria en la gestión de la Seguridad Social requiere de interlocutores sociales que tengan una cierta implantación en el sector. Este fortalecimiento de las organizaciones de empleadores y trabajadores agrarios pasa porque sus afiliados participen en los procesos de consulta y diálogo tripartitos sobre las cuestiones que afectan a la seguridad social en las áreas rurales. Simultáneamente debe de haber una reciprocidad en este proceso a la hora de que los resultados de los debates se comuniquen a los afiliados locales²⁹⁴. En consecuencia, el aumento de la influencia y compromiso de las organizaciones agrarias resulta decisivo para fomentar la implicación de la gestión de la Seguridad Social a favor de los intereses de la población agraria²⁹⁵. Para ello hay que tener en cuenta los programas que dentro del paradigma del trabajo decente se están llevando a cabo para mejorar la capacidad de los interlocutores sociales dentro de un enfoque integrado²⁹⁶.

Con la participación de las organizaciones agrarias en la gestión de la Seguridad Social se puede lograr la consecución de los retos que la implantación de una Seguridad Social moderna y adecuada requiere²⁹⁷. Solamente con la participación de estos interlocutores sociales se pueden englobar con carácter general las necesidades específicas de carácter regional, provincial o municipal que se requieren en la gestión de la Seguridad Social²⁹⁸. Así se advierte de manera particular en la

²⁹³ GURVITCH, G., *La idea del Derecho Social*, Comares, Granada, 2005 (edición, traducción y estudio preliminar de MONEREO PÉREZ, J.L. y MÁRQUEZ PRIETO, A. pp. 20 y 21

²⁹⁴ MORENO VIDA, M.N.: *Los Pactos Sociales en el Derecho del Trabajo*, Granada, Universidad de Granada, 1989.

²⁹⁵ MONEREO PÉREZ, J.L.: *Concertación y diálogo social*, Valladolid, Lex Nova, 1999.

²⁹⁶ MONEREO PÉREZ, J.L. y GARCÍA VALVERDE, M.D.: "Las relaciones laborales en las explotaciones agrarias", en NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A.: *La Explotación Agraria*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.p. 531.

²⁹⁷ MONEREO PÉREZ, J.L. y GARCÍA VALVERDE, M.D.: "Las relaciones laborales en las explotaciones agrarias", en NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A.: *La Explotación Agraria*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.p. 488.

²⁹⁸ MONEREO PÉREZ, J.L. y DÍAZ AZNARTE, M.T.: *El Estado Social Autonomico. Estudio especial del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Bomarzo, Albacete, 2008., p. 79

gestión de las prestaciones. De esta forma la participación activa en la gestión de la Seguridad Social de las diversas partes interesadas contribuye a que la Seguridad Social Agraria tenga una eficacia real como mecanismo para hacer frente a los riesgos en este ámbito²⁹⁹.

Dentro de la administración de la seguridad social resulta indispensable el establecimiento de vínculos verticales de consulta, comunicación y coordinación³⁰⁰. Deben existir instituciones y redes de diálogo que permitan garantizar que las opiniones de las organizaciones agrarias reciban la debida atención dentro de los procesos de discusión, elaboración, aplicación y revisión de las políticas nacionales³⁰¹. Por ello se impone a la administración pública un deber de garantía de la participación de los operadores de las pequeñas y medianas empresas agrarias, de los trabajadores rurales y de los pequeños productores agrícolas en los procesos de aplicación de la normativa de seguridad social que les conciernan³⁰².

Entre las organizaciones que deben de tener cabida en la práctica participativa de la Administración de la Seguridad Social agraria destacan los sindicatos agrarios, las cooperativas, las organizaciones de productores y también las organizaciones comunitarias rurales. La participación de cada una de estas organizaciones puede revestir perfiles diversos pero, en los últimos años como consecuencia del fenómeno globalizador y las políticas de ajuste estructural se han establecido conexiones entre diversos colectivos que han fortalecido el papel que pueden desempeñar estas organizaciones dentro de la colaboración y representación institucional de la Seguridad Social³⁰³.

²⁹⁹ MEJIDO COSTOYA, M.: *Toward a Typology of Civil Society Actors. The Case of the Movement to Change International Trade Rules and Barriers*, UNRISD, Ginebra, 2007, p. 16

³⁰⁰ CASALE, G. et altri: *Re-engineering labour administration to promote decent work* OIT, Ginebra, 2006. p. 6.

³⁰¹ TEUBNER, G.: *La cultura del Diritto nell'epoca della globalizzazione*, Armando Editore, Roma, 2005. p. 82.

³⁰² MORENO VIDA, M.N., MONEREO PÉREZ, J.L., GARCÍA VALVERDE, M.D. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: *El Trabajo en la Agricultura*, Comares, Granada, 2005. p. 25.

³⁰³ MÁRQUEZ PRIETO, A.: *Repensar la Justicia Social*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2008. p. 67.

Desde el ámbito sindical se ha tratado de fomentar esta participación institucional en la administración de la Seguridad Social mediante alianzas con organizaciones de pequeños agricultores. Este es el caso del proyecto Tierra y Libertad fomentado por la Unión Internacional de Trabajadores Agrarios en el que se pretende garantizar una mayor defensa común de los derechos jurídicos de los trabajadores agrarios a través de la participación administrativa. Sin embargo, hay que tener en cuenta que también se han producido puntos de fricción entre estos colectivos de trabajadores agrarios que han podido y pueden incidir en una deficiente administración en el ámbito de la Seguridad Social³⁰⁴. Dentro de esta promoción y defensa de los derechos de los trabajadores agrarios dentro del ámbito de la Seguridad Social también se encuentran las conexiones de los sindicatos con otras organizaciones de mujeres campesinas, movimientos de personas sin tierra y coaliciones de explotaciones agrícolas familiares³⁰⁵.

No puede ser desestimada, tampoco, la participación en la representación institucional de la Seguridad Social de las Cooperativas agrarias. Su importancia en la cobertura de necesidades en el medio rural resulta decisiva. Se nutren de valores y principios de autoayuda, auto-responsabilidad, igualdad, equidad y solidaridad, por lo que se constituyen en elementos indispensables para garantizar la subsistencia de múltiples familias mediante la constitución de mecanismos de ahorro y crédito en las comunidades agrarias³⁰⁶.

Por último, hay que resaltar dentro de esta participación el papel desempeñado por las organizaciones agrarias de empleadores en la medida en que constituyen una

³⁰⁴ HURST, P., *Agricultural Workers and their Contribution to Sustainable Agricultura*, FAO-ILO-IUF, Ginebra, 2005. p. 63 y ss.

³⁰⁵ (RAZAVI, S., 2003, p. 290 y ss.).

³⁰⁶ Es por ello que han llegado a ser denominadas escuelas de democracia en el ámbito rural. BAUMEISTER, E.: *Las iniciativas campesinas y la sostenibilidad de los resultados de la reforma agraria en El Salvador, Nicaragua y Honduras*, UNRISD, Ginebra, 1999. pp. 28 a 31.

plataforma para llevar a cabo actividades de representación ante la administración pública³⁰⁷.

3.- ACTOS Y RELACIONES JURÍDICAS DE ENCUADRAMIENTO EN EL RÉGIMEN ESPECIAL AGRARIO

3.1.- DIFERENCIAS ENTRE EL RÉGIMEN GENERAL Y EL REA EN MATERIA DE ENCUADRAMIENTO

En lo que se refiere a los actos de encuadramiento se pueden apreciar bastantes diferencias en la normativa del Régimen Especial Agrario con respecto a la del Régimen General. Estas diferencias que no tendrían por qué tener una excesiva importancia por tratarse de formalidades de carácter administrativo, adquieren un cierto grado de definición en la medida en que a pesar de las actuales reformas que se han venido realizando en los últimos años sobre la materia sigue siendo un aspecto que claramente marca la distancia³⁰⁸. Esta diferencia es producto de una determinada evolución histórica separada. Sin embargo, no tiene mucho sentido en la actualidad sobre todo si tenemos en cuenta que el Real Decreto Ley 36/1978 sobre Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo en el artículo 1 establece que “la gestión y administración de los servicios se llevará a cabo, bajo la dirección y tutela del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, con sujeción a principios de simplificación, racionalización, economía de costes, eficacia social y descentralización”. En consecuencia, llevados estos principios a las actuaciones administrativas y de organización sobre la inclusión de trabajadores y empresarios no parecen adecuarse bien con la existencia de censos separados o con actos que presentan diferencias que a efectos prácticos pueden resultar importantes.

³⁰⁷ MONEREO PÉREZ, J.L. y GARCÍA VALVERDE, M.D.: “Las relaciones laborales en las explotaciones agrarias”, en NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A.: *La Explotación Agraria*, op, cit., pp. 489 y ss.

³⁰⁸ MONEREO PÉREZ J.L. y FERNÁNDEZ AVILES, J.A.: “Riesgos y Contingencias de las Explotaciones Agrarias” en NAVARRO FERNÁNDEZ, (Dir y Coord.): *La explotación Agraria*, op cit., p. 873.

Además, dada la relatividad sustancial que presentan estas diferencias parece latente la voluntad del legislador de seguir manteniendo la especialidad agraria en todos sus órdenes, aunque esta voluntad no necesariamente es unidireccional, y con ello estoy queriendo decir que esta tendencia se está invirtiendo como consecuencia de los nuevos procesos de integración, abriéndose una vez más el paradigma componedor. Por tanto, en la situación actual el aspecto diferenciado de los actos de encuadramiento no deja de ser un dato más de la pervivencia de conflictos totalmente separados, por lo menos en la mente legislativa, cuyas manifestaciones, en el ámbito normativo, llegan incluso a las meras realizaciones formales.

Una vez sentadas estas bases no podemos analizar otros elementos sin entrar a observar, siquiera brevemente, las diferencias más importantes. En primer lugar hemos de detenernos en los artículos 45 y 46 del Real Decreto 84/1996. El artículo 45 se titula de la siguiente manera: “En el Régimen Especial Agrario: el censo, afiliación, altas y bajas”. Lo primero que llama la atención de este artículo es la terminología. En el párrafo primero se hace alusión a la obligación de inscripción, de los trabajadores incluidos en el campo de aplicación del Régimen Especial Agrario, en un censo específico para este régimen. Esto contrasta de una manera muy fuerte con lo establecido por la Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto 1/1994) cuando en su capítulo III del Título I donde se regulan las normas generales del sistema establece que es obligatoria la afiliación para estar incluido dentro del Sistema de la Seguridad Social. En consecuencia, el elemento de la afiliación es un dato más que nos pone en conexión con la idea de homogeneidad y por tanto con la idea de Sistema³⁰⁹.

Con respecto al Régimen General no parece haber ningún problema ya que en el artículo 100 se siguen las mismas líneas que las establecidas por el artículo 12 del capítulo III del Título I de la Ley General de la Seguridad Social. En este artículo se establece la obligación por parte del empresario de solicitar la afiliación al sistema y en general todas las actuaciones y posibilidades relativas a afiliación, altas y bajas.

³⁰⁹ Vid. VIDA SORIA, J., MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y QUESADA SEGURA, R.: *Manual de Seguridad Social*, op. cit., p. 475.

En relación con la afiliación se produce la inclusión del trabajador en el Sistema de la Seguridad Social y por lo tanto se da lugar al nacimiento de la relación jurídica entre la Seguridad Social y el Trabajador permitiéndose desde entonces el nacimiento de derechos y obligaciones. De esta manera, la afiliación viene a ser el acto genuino de encuadramiento al tener una serie de caracteres específicos de gran importancia cuales son el tratarse de ser inicial, única, vitalicia y excluyente. Se trataría de un acto de inserción en el sistema y por lo tanto su importancia no carece de sentido. Las altas y bajas no gozarían de estos caracteres y se tratarían de actos que tratan de especificar la situación particular en que se encuentra en cada momento el trabajador, acerca del cumplimiento o no de los requisitos para estar incluido en alguno de los regímenes que integran el sistema.

El hecho diferenciado se manifiesta en el artículo 45 al que antes nos hemos referido y aunque en su epígrafe se refiere a la afiliación, altas y bajas en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social a lo largo de su desarrollo se refiere únicamente a un acto de encuadramiento. La llamada inscripción en el censo de este Régimen Especial. En consecuencia, se está refiriendo a un único acto administrativo y por tanto viene a diferir tanto de lo establecido en las normas generales del sistema como con respecto a lo determinado como en relación con las normas específicas del Régimen General. Sin embargo, también son muchos los elementos comunes para los cuales hay que estar el artículo 23 y siguientes del Real Decreto 84/1996.

3.2.- CARACTERÍSTICAS DE LA INSCRIPCIÓN

Las características específicas de esta inscripción frente a la afiliación y alta son las siguientes. En primer lugar surge la necesidad de inscripción en alguna de las secciones establecidas para trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia, asunto que no tiene trascendencia en el Régimen General al no gozar de categorías independientes de trabajadores en el sentido apuntado. Por otro lado, y en relación con lo que ya hemos planteado anteriormente, la inscripción se considera similar al

alta y a la afiliación³¹⁰. En relación con esto el artículo 45 considera que la petición de inclusión en el censo agrario equivale a la solicitud de afiliación y o alta. El apartado c) del punto 3ª es más explícito por considerar que la inscripción inicial tiene los mismos efectos que la afiliación si no hubiere afiliación previa y la inclusión en el censo equivale al alta, inicial o sucesiva del trabajador en el Régimen Especial³¹¹.

Como se puede comprobar y aunque sea posible a efectos teóricos una delimitación entre inscripción e inclusión en el censo, tal diferenciación no tiene lugar en la práctica consistiendo ambos actos en una inclusión en el censo. Sencillamente se podría hacer una delimitación terminológica considerando por inscripción aquella inclusión en el censo que se realiza cuando no hay afiliación previa al sistema y teniendo presente que esta misma inclusión tiene los efectos del alta. Además, la inscripción tiene un carácter temporal ya que en el momento en que se produce la baja también cesa la inscripción y puede coexistir con otras altas en otros regímenes del sistema siempre que se dé el supuesto de pluriactividad. Por otro lado la falta de realización de la actividad requerida para pertenecer al Régimen General de la Seguridad Social no necesariamente dará lugar a la baja, con lo que la inscripción seguirá teniendo todos sus efectos frente al alta propia del Régimen General.

En ese sentido, el artículo 45.1.4º se manifiesta en los siguientes términos: “no motivaran la baja en el censo las situaciones de realización de otras actividades no agrarias o de inactividad [...] que no afecten a las condiciones exigidas para que el trabajador esté incluido en el campo de aplicación. El párrafo b) de ese mismo apartado considera que si se producirá dicha baja cuando subsista dicha situación de inactividad ininterrumpidamente durante un período superior a tres meses naturales y en el caso de dedicación a otras actividades cuando éstas excedan de noventa días.

³¹⁰ Vid. VIDA SORIA, J., MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y QUESADA SEGURA, R.: *Manual de Seguridad Social*, op. cit., p. 475.

³¹¹ MONEREO PÉREZ J.L. y FERNÁNDEZ AVILES, J.A.: “Riesgos y Contingencias de las Explotaciones Agrarias” en NAVARRO FERNÁNDEZ, (Dir y Coord.): *La explotación Agraria*, op. cit., p. 873.

Otras características peculiares de la inscripción es el hecho de que se deben reunir los requisitos específicos de inclusión dentro del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social que ya hemos visto al analizar el campo de aplicación³¹². Por otro lado se establece un plazo específico para la solicitud de inscripción consistente en los seis días siguientes a la fecha de comienzo de la actividad correspondiente. Esto contrasta fuertemente con lo establecido para el Régimen General en el artículo 32 del mismo real Decreto cuando considera que las solicitudes de alta deben presentarse con carácter previo al comienzo de la prestación de servicios, además este plazo se establece con un carácter rígido por cuando admite en aquellos días en que no haya sido posible la previsión de la realización del servicio que se remitan con anterioridad al comienzo de la prestación los datos para formalizar la solicitud de alta por cualquier medio informático, electrónico o telemático.

3.3. PARTICULARIDADES EN OTROS ACTOS DE ENCUADRAMIENTO

Con respecto a las situaciones asimiladas al alta el Real Decreto 84/1996 también realiza una serie de matizaciones en relación con el Régimen Especial Agrario frente al Régimen General. Así, en el párrafo 14 establece como consideración asimilada al alta dentro del Régimen Especial Agrario la de los trabajadores que por razón de su trabajo tuvieran que desplazarse al extranjero. En el mismo apartado se realiza una remisión al artículo 71 del Real Decreto 3772/1972. En este artículo 71 se establece que deberá comunicarse el desplazamiento a la Tesorería General de la Seguridad Social para dar lugar a la baja, sin embargo, se propugna la permanencia en situación de asimilada al alta cuando no existan Convenios Internacionales o no se le pueda aplicar la legislación de Seguridad Social del estado al que se desplace o cuando el desplazamiento tenga un carácter temporal y se realice exclusivamente a cargo de la empresa, siempre que se trate de trabajadores por cuenta ajena³¹³.

³¹² GETE CASTRILLO, P., "Afiliación al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social", *Relaciones Laborales*, v.I, Las Rozas, Madrid, 1998, pp. 1436 a 1441.

³¹³ Vid. BLASCO LAHOZ, J.F. y otros: *Regímenes especiales de la Seguridad Social*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2001, págs 135, 136.

Con respecto a las bajas, no es el empresario el obligado a su comunicación sino que como se establece en el apartado 4º del artículo 45.1 deben ser los propios trabajadores interesados los que la soliciten, “correspondiendo esta obligación, en caso de fallecimiento del trabajador, a los familiares del mismo con derecho a sucederle”.

Por lo demás, será de aplicación el resto del apartado 4º al que ya nos hemos referido anteriormente.

Por último, y sobre la inscripción de los empresarios no existen diferencias sustanciales, salvo las que se deben al tema del concepto del empresario, que en el artículo 10.2 del real Decreto 84/1996 establece que se considera empresario para este Régimen al que ocupe trabajadores por cuenta ajena y que realice labores agrarias propias del campo de aplicación. No vamos a incidir más sobre el particular pues ya fue tratado al analizar la figura del empresario dentro del epígrafe relativo al campo de aplicación.

4.- LA FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL AGRARIA

Dos son los aspectos que influyen en la financiación de cualquier régimen agrario de Seguridad Social. Por una parte, la deficiencia en la financiación y, por otra, la de los recursos elegidos como mecanismos de financiación al cual van ligados problemas administrativos de carácter recaudatorio.

4.1.- DEFICIENCIA DE FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL AGRARIA

4.1.1.- La escasez de recursos financieros

A.- La debilidad de los ingresos.

Desde mediados del siglo XX el sector agrario español se encuentra en un periodo de transición hacia una agricultura y ganadería plenamente comerciales. Por ello, aunque la estructura agraria en España se encuentra en estos momentos a un nivel muy similar al de las estructuras agrarias más capitalizadas se ha producido en estos años un proceso continuado y progresivo de transformación en el que han continuado subsistiendo características propias de los sistemas agrarios tradicionales. Muchas de estas características estructurales han terminado influyendo en la adopción de un modelo de Seguridad social que no se podía equiparar al de otros sectores como el de la industria y los servicios ya que frente a estos sectores la actividad agraria presentaba una insuficiencia financiera difícil de superar. Son varios los factores estructurales que han influido en la debilidad económica del sector agrario español frente al sector industrial y al de servicios.

a) Factores laborales.

Un factor que ha influido decisivamente en el menor nivel de renta de la población agraria española respecto al resto de la población, de manera particular en el caso de los trabajadores asalariados, es la precariedad de las condiciones de trabajo. La estacionalidad y eventualidad del trabajo agrario, el sometimiento a continuas migraciones y los altos niveles de desempleo han provocado que el nivel de renta de los trabajadores agrarios sea muy inferior al de los trabajadores de la industria y de los servicios.

La estacionalidad laboral es el resultado del carácter cíclico y discontinuo de las labores agrarias³¹⁴. Así, en función de las diversas faenas y cultivos el trabajador

³¹⁴ MAQUEDA A.M.: "El trabajo asalariado en la agricultura". *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 56, 1966, p. 12. CAVERO BEYARD, C., SIMÓN, F., LLANOS DE LA PLAZA, P. y CAVERO MAESTRE, D.: "Causas y condicionantes de la situación actual", en AA.VV. Características socio-laborales y situación..., op. cit., pág. 392. BAYÓN CHACÓN, G.: "La peculiaridad del trabajo agrario", en VV.AA. La problemática laboral de..., op. cit., pp. 11 y ss., VIDA SORIA, J.: "Consideraciones en torno al régimen jurídico del trabajo por tiempo determinado en la agricultura" en VV.AA., la problemática laboral de...", op. cit., pp. 189 y 190. MARTÍN VALVERDE, A.: "Mercado de trabajo agrícola y legislación social en el medio rural", *Temas Laborales*, Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social, núm. 2, 1985, pp. 22 y ss.

agrario ha podido encontrar mayores o menores posibilidades de colocación. Frente a períodos en los que se requiere un elevado número de trabajadores empleados, por ejemplo, la recolección, se dan otros períodos en los que se necesitan pocas contrataciones o, en proporción, casi ninguna. Este carácter cíclico influye en el carácter temporal de las relaciones laborales de los asalariados agrarios y consecuentemente en el carácter eventual del trabajo agrario.

La estacionalidad también produce sus efectos en los trabajadores por cuenta propia. La escasez de las pequeñas explotaciones para mantener un volumen de trabajo permanente del titular durante todo el año ha venido motivando que junto con el deseo del mantenimiento de la explotación el trabajador agrario por cuenta propia si quiere sobrevivir tenga que complementar la actividad agraria con otras actividades en aquellos períodos en los que la explotación no requiere especiales cuidados³¹⁵.

Otro rasgo de la precariedad laboral de los trabajadores agrarios es la escasa cuantía de las percepciones salariales en relación con los trabajadores de la industria y de los servicios. En parte, esta inferioridad en el nivel de los salarios se debe a la escasa presión del movimiento agrario³¹⁶.

MONTOYA MELGAR, A.: "Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social", *Revista de Política Social* núm. 72, 1966, pp. 98 y 99. CAMILLERI LAPEYRE, A., TIÓ SARALEGUI, C., POSADA, J. SUMPISI VIÑAS, J. y DÍAZ BERENGUER, E.: "La generación de empleo en el campo y la ordenación de las producciones agrarias". *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 107, 1979.

³¹⁵ En este caso estamos hablando de la Agricultura a tiempo parcial. BLASCO VIZCAINO, C.: "Agricultura a tiempo parcial en España...", op. cit., p. 102. DAL-RE TENREIRO, R.: "La agricultura a tiempo parcial. La actividad compartida...", op. cit., pág. 43. DEL PESO Y CALVO, C.: "Previsión y Seguridad Social del trabajador agrícola". *Revista Iberoamericana*, núm. 2, 1962, p. 409.

³¹⁶ SAGARDOY BENGOCHEA, J.A.: "Derecho del Trabajo, Seguridad Social y..." , p. 24, CAVAS MARTÍNEZ, F.: "La regulación del trabajo agrícola en el proceso de emergencia, formación y desarrollo del Derecho del Trabajo Español". *Civitas, Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 53, 1992, p. 336. SANZ JARQUE, J.J.: *Derecho Agrario*, op. cita, pp. 250 y ss. y SOLDEVILLA Y VILLAR, A.D.: *Derecho agrario*, Vol. III, parte especial 2ª, pp. 171 y ss. ROMERO, J. y DELIOS, E.: "Pobreza rural en España", en VV.AA., *Agricultura y sociedad en la España contemporánea*. Centro de Investigaciones Sociológicas, 1997, p. 590. GARCÍA DE BLAS, A. y RUESGA BENITO, S.: "Empleo agrario y crisis económica. Agricultura y Sociedad", núm. 19, 1981, p. 167. ALONSO OLEA, M.: *Introducción al Derecho del Trabajo*. Editorial Revista de Derecho Privado, 1981, p. 62.

b) Factores estructurales³¹⁷.

Un elemento que ha intentado ser corregido en los últimos tiempos y que incide directamente en el menor nivel de renta del sector agrario español con respecto al de los otros sectores es el de la falta de adaptación de las explotaciones agrarias a los nuevos sistemas productivos. Esta falta de adaptación ha encontrado varias causas:

- La injusta distribución de la tierra y deficiente sistema de propiedad de la misma³¹⁸.

La injusta distribución de la propiedad de la tierra, el reparto y dimensión de las explotaciones agrarias y el régimen de tenencia de la tierra han sido una de las causas principales del empobrecimiento de los campos españoles y de las bajas condiciones de vida de los trabajadores agrarios, que han tenido serias dificultades para elevar la rentabilidad de sus explotaciones y para modernizar el sector agrario³¹⁹.

- La escasa capitalización del sector agrario.

Un factor que ha influido decisivamente en la falta de capitalización y en consecuencia en la menor rentabilidad de las explotaciones agrarias ha sido la escasa utilización de formas asociativas de gestión propias de otros sectores financieros o industriales. Es consecuencia del escaso carácter emprendedor y mercantilista que los titulares de las explotaciones agrarias han tenido en nuestro territorio.

³¹⁷ Vid. CAVAS MARTÍNEZ, F.: Las relaciones laborales en el sector agrario, op. cit., p. 36. BAYÓN CHACÓN, G. Y SAGARDOY BENCOECHEZ, J.A.: *La problemática laboral de la agricultura*, p. 7 y 9., SOLDEVILLA Y VILLAR, A.D.: *Derecho Agrario, Lecciones para un Curso*, Vol. III, parte especial 2ª, Valladolid, 1993, p. 137.

³¹⁸ DEL PESO Y CALVO, C.: "Previsión y Seguridad Social del Trabajador", p. 361. SAGARDOY BENGOCHEA, J.A.: "Derecho del Trabajo, Seguridad Social y reforma de las estructuras agrarias". *Revista de Política Social*, núm 104, 1974, p. 21.

³¹⁹ CAVAS MARTÍNEZ, F.: "La regulación del trabajo agrícola en el proceso de emergencia, formación y desarrollo del Derecho Español del Trabajo (I)". *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 53, 1992, p. 334. ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L.: *Instituciones de Seguridad Social*, Civitas, 2002, p. 539. DE LA VILLA GIL, L.E.: "La ordenanza general de trabajo en el campo", en VV.AA., *La problemática laboral de la agricultura*, op. cit, p. 122.

- El excesivo fraccionamiento de las propiedades³²⁰.

El excesivo fraccionamiento ha influido decisivamente en las dificultades económicas del sector agrario. Este fraccionamiento ha dado lugar a explotaciones agrarias de tamaño reducido que no presentan las mejores condiciones para el desarrollo del cultivo y han repercutido en la falta de iniciativa de sus titulares por cuanto que carecían de los recursos financieros para poder iniciar su proceso de transformación. Además, el traslado de una explotación a otra para poder realizar las labores agrarias supone una pérdida de productividad. Se da lugar a una pérdida de superficie útil como consecuencia de la utilización de espacios productivos para delimitar las propiedades. Se producen grandes inconvenientes tanto en la utilización de maquinaria, en la puesta en regadío de la explotación, la lucha contra las plagas y contra la erosión del suelo. De esta manera, la renta percibida por los agentes de la actividad agraria resulta muy inferior a la de otros sectores³²¹.

- La falta de modernización de las explotaciones agrarias.

Dentro de la falta de modernización se pueden observar las siguientes manifestaciones: la falta de racionalización de los cultivos, la falta de mecanización, la falta de una regulación comercial adecuada y la falta de especialización técnica.

A diferencia de las actividades industriales no se ha requerido por parte de las explotaciones agrarias de nuestro país un personal especializado técnicamente. Se ha mantenido una contratación simétrica con una escasa cualificación lo que ha dado lugar al desaprovechamiento de los recursos y a una disminución en el rendimiento.

³²⁰ TAMAMES, R.: "Estructuras y Políticas Agrarias", en Estructura Económica de España, Alianza Editorial, 2000, p. 109.

³²¹ DE LA VILLA GIL, L.E.: "La ordenanza de trabajo en el campo", en VV.AA. La problemática laboral de la agricultura, op. cit., p. 124.

c) Factores climatológicos.

A diferencia del sector industrial y de servicios la actividad agraria en España se ha seguido viendo sometida a una serie de elementos de carácter climatológico que inciden directamente en su productividad³²². Aunque en cierta medida han sido corregidos por los avances tecnológicos todavía subsisten y prueba de ello han sido las medidas excepcionales que se han tenido que adoptar por las administraciones públicas para corregir los efectos de las heladas en épocas relativamente recientes.

Estos riesgos del sector agrario son adicionales al mismo y en su control se hacen patentes las mayores dificultades técnicas y presupuestarias puesto que no dependen de factores humanos³²³. El riesgo climatológico pone de manifiesto la debilidad de la producción agraria al ser mucho más difícil de poder controlar ab initio y al estar sometida a un margen de mayor incertidumbre. Las circunstancias climatológicas hacen que el margen de beneficios sea inferior y que el índice de riesgo aumente.

El elemento climatológico influye en todos los niveles de riqueza sobre los cuales poder establecer un sistema de recaudación que permita financiar la Seguridad Social agraria. Afecta tanto a las ganancias que reciben los empleadores agrarios, como al nivel de los salarios de los trabajadores agrarios por cuenta ajena, así como, al margen de beneficios que obtienen los trabajadores por cuenta propia³²⁴. Esto explica tanto los índices inferiores de renta de la población agraria como la inferioridad

³²² GARCÍA DE AZCÁRATE, T.: "La reforma de la PAC y la agricultura familiar en España", en VV.AA., La agricultura familiar en España. Estrategias adaptadas y políticas agropecuarias. Universitat de Lleida, 1997, p. 129. BAYÓN CHACÓN, G.: "La peculiaridad del trabajo agrario", en VV.AA., La problemática laboral de la agricultura, Colegio Universitario de San Pablo, 1974, p. 20. DUPEYROUX, J.J.: "Droit de la sécurité sociale", 8ª ed., Précis Dalloz, París, 1980, p. 944.

³²³ A estos riesgos climatológicos se les denomina riesgos técnicos. MARTÍN VALVERDE, A.: "La "especialidad" del Régimen Agrario de la Seguridad Social", Revista Iberoamericana de Seguridad Social, núm. 6 de 1969, p. 1246.

³²⁴ MARTÍN VALVERDE, A.: "Legislación laboral y relaciones de trabajo en la agricultura", en VV.AA., Las Relaciones Laborales y la Reorganización del Sistema Productivo. Publicaciones del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, 1983, p. 234. MONTOYA MELGAR, A.: "El Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social", op. cit., pp. 97 y 98.

en los salarios y la precariedad de los empleos. La inestabilidad climatológica del sector agropecuario es un factor que influye en la inestabilidad económica y esto se traduce en las menores posibilidades de financiación de su Seguridad Social.

Esta debilidad económica ha supuesto una limitación en la capacidad del sector agrario para poder financiar, con sus propios medios, su régimen de Seguridad Social. Al tener menos beneficios se generan las condiciones para poder financiar de manera más insuficiente la Seguridad Social.

B- La superioridad de los gastos

El bajo nivel de renta de este sector se ha visto todavía más agravado por el hecho de que los gastos son proporcionalmente superiores³²⁵.

- La dispersión geográfica.

Determinados factores como la dispersión geográfica y la escasa densidad de población han provocado un aumento en las contribuciones económicas que permitan costear los servicios. Al ser los mecanismos de financiación las cotizaciones tradicionales sobre la renta, la contribución media por persona resulta inferior. Se puede afirmar, con carácter general, que la protección ha supuesto un gasto más elevado y un rendimiento muy inferior por habitante que la protección de la población activa en el sector urbano.

- La descompesación demográfica.

³²⁵ Por ejemplo el gasto de asistencia médica por habitante es más elevado. A una edad sanitaria generalmente desfavorable, con un índice de morbilidad por lo general más elevado, se une la dificultad de tener que aportar una asistencia médica en territorios inmensos con una escasa densidad de población.

Una de las dificultades actuales del Régimen Especial Agrario que más repercusiones tiene en cuanto al problema de la financiación es el preocupante envejecimiento de su población, que ha desnivelado el equilibrio entre cotizantes y perceptores de prestaciones. El elevado número de pensionistas en relación con el escaso número de cotizantes hace que aumente el déficit del sistema y que se considere que aumente la carga que se tiene que hacer frente por parte de los trabajadores que cotizan³²⁶.

C- Diferencias evolutivas.

En función del grado de desarrollo que han ido adquiriendo en los últimos años las estructuras agrarias en España se han podido disponer de mayores recursos financieros. Hasta hace relativamente pocos años las características de la estructura agraria en España han puesto de manifiesto que los recursos financieros susceptibles de ser utilizadas con éxito en la Seguridad Social de la industria y el comercio no eran alcanzables en el ámbito agrario. En la medida en que la estructura agraria española se ha ido acercando a la del resto de los países industrializados se han ido poniendo de manifiesto las condiciones necesarias de equiparación de las medidas de financiación entre la Seguridad Social Agraria y la del resto de los sectores.³²⁷

4.1.2. - La escasez económica como presupuesto de la especialidad.

La diversidad en la cobertura de los riesgos y la generalizada inferioridad en el nivel de prestaciones del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social frente al Régimen General, del que son beneficiarios la población activa de la industria, del comercio o de los servicios, se ha atribuido tradicionalmente a las diferencias de orden financiero. Estos planteamientos se nutren de la consideración de que las necesidades

³²⁶ Estadísticas sobre tema demográfico.

³²⁷ Caso de América del Norte. GARCÍA DELGADO, J.L.: "Agricultura y desarrollo capitalista en la España de los decenios centrales del siglo XX" en VV.AA. La modernización de la agricultura..., op. cit., p. 236. GONZÁLEZ, J.J. y GÓMEZ BENITO, C.: "Clases agrarias, estrategias familiares y mercado de trabajo", en VV. AA., Agricultura y Sociedad en la España..., op. cit. p. 566.

de la población urbana respecto de las de la población agraria son diferentes. Así, más que de una actuación directa que pretenda discriminar a la población agraria el factor que terminó prevaleciendo en el establecimiento del Régimen Especial Agrario fueron los duros imperativos económicos.

El factor económico se ha convertido de esta forma en el aspecto que más protagonismo ha adquirido para poder explicar la especialidad de un régimen específico de la Seguridad Social para los trabajadores del campo. La menor posibilidad de aportación económica al sistema por parte de los trabajadores del sector agrario ha venido justificando la existencia de unas reglas especiales para este sector de la población en todos los elementos que estructuran el sistema de la Seguridad Social. En este sentido se puede hablar de la escasa presión contributiva que el Régimen Especial ejerce en el conjunto del sistema³²⁸. La debilidad económica y las características demográficas del sector agrario han sido determinantes para la creación del Régimen Especial Agrario.

Existen varias concepciones que explican estas deficiencias para poder financiar su Seguridad Social por parte de los trabajadores del campo. Algunas de ellas parten de considerar que se debe al decreciente protagonismo que en las sociedades capitalistas actuales ha venido adquiriendo el sector agrario como consecuencia del desarrollo de otros sectores de la economía como el sector servicios y el industrial³²⁹. Sin embargo, aunque esto sea así, no se puede soslayar el dato de que en términos absolutos el proceso de modernización y capitalización del sector agrario ha conllevado un aumento neto de los beneficios que se generan en cada explotación.

No se puede afirmar con rotundidad que la escasez de financiación del régimen especial agrario sea algo sobrevenido por la menor proporción que la riqueza agraria aporte dentro del volumen del producto interior bruto. En realidad, en períodos en los que la riqueza agraria representaba un porcentaje muy superior dentro de la riqueza

³²⁸ CAVAS MARTÍNEZ, F.: "El Régimen Especial Agrario también se mueve", op. cit., p. 16.

³²⁹ ARENAS VIRUEZ, M., *Hacia la desaparición del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social*, CES, Sevilla, 2008, p. 330.

nacional sus posibilidades de financiación de la Seguridad Social eran muy inferiores porque el volumen total de riqueza era muy inferior. En consecuencia, no es que antes el sector agrario estuviera en mejores condiciones de financiar la Seguridad Social de los trabajadores agrarios, todo lo contrario, el progresivo aumento de la renta agraria pone de manifiesto que en la actualidad esas condiciones de financiación son infinitamente superiores.

La escasez de recursos para financiar la protección de los trabajadores agrarios frente a los riesgos no es un fenómeno que haya surgido a raíz de una progresiva crisis en la producción o en las ganancias del sector agrario. Es algo endógeno y evolutivo que se ha venido manifestando desde los sistemas de protección propios de las sociedades agrarias tradicionales. En consecuencia, en la medida en que ha ido aumentando la productividad y el grado de beneficios de las explotaciones agrarias como consecuencia de las transformaciones que ha sufrido el sector, modernización y capitalización, se puede asumir que el sector agrario se encuentra en mejores condiciones que antes para asumir la financiación de una seguridad social con los mismos caracteres que los de otros sectores como el industrial o el de los servicios.

El paso de una estructura agraria tradicional a una estructura agraria competitiva de corte comercial garantiza una situación financiera en el sector equiparable a la de otros sectores económicos. Se van eliminando así los factores económicos que permitían justificar la existencia de un régimen especial de Seguridad Social para los trabajadores del campo.

4.1.3.- El carácter comparativo de la escasez de los recursos agrarios.

La escasez en la financiación de la Seguridad Social agraria no es una cuestión que surgiera a partir de una consideración aislada. Se puso de manifiesto esta insuficiencia económica como consecuencia del intento de extender la Seguridad social de origen industrial al sector agrario. La escasez de recursos en la financiación de la Seguridad Social Agraria se puso de relieve al ponerla en relación con la

financiación de la Seguridad Social de los otros sectores de la población para los cuales surgió el sistema de Seguridad Social.

La expresión “extensión” de la seguridad social al sector rural ha venido implicando una cierta idea de simple transferencia de los métodos y de las estructuras utilizadas en su origen para las actividades industriales y comerciales en los centros urbanos. La aplicación automática de estas reglas puso al descubierto las diferencias entre sectores y las deficiencias a la hora de poder hacer efectiva la Seguridad Social para los trabajadores agrarios. El origen de las dificultades financieras para la implantación de la Seguridad Social de los trabajadores agrarios en las mismas condiciones que la de los trabajadores industriales y de servicios reside en la adopción de un enfoque inadecuado consistente en establecer de manera idéntica los mismos recursos de financiación que para la cobertura social de los trabajadores de la industria, del comercio y de los servicios en el sector urbano, y aplicar los mismos procedimientos administrativos para la recaudación de las cotizaciones.

Así, en los proyectos para llevar a cabo esa extensión las consideraciones financieras dieron lugar al planteamiento de las siguientes alternativas:

a) O bien reconocer a la población rural el derecho a las mismas prestaciones que la población urbana ocupada en la industria, en el comercio, en los servicios, etc... pero al mismo tiempo, debido a las dificultades de financiación, a la insuficiencia de las infraestructuras y a los problemas administrativos diferir la aplicación de la seguridad social a la población rural hasta el momento en el que se pudiera acordar una protección idéntica a la de la población urbana.

b) O bien instaurar sin más disquisiciones un sistema de prestaciones inferior al sistema en vigor en ese momento para el sector urbano, decisión que se inspira probablemente en la idea de que no es posible implantar y financiar la misma forma de protección para los dos sectores. Según esta alternativa es preferible comenzar por

implantar una forma, cualquiera que sea, de Seguridad Social para la población rural sin que se dilate más en el tiempo³³⁰.

Esta última fue la alternativa adoptada por nuestro sistema a través del establecimiento del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963.

4.2.- RECURSOS DE FINANCIACIÓN

4.2.1.-Falta de adaptación a los sistemas de cotización habituales

A. Insuficiencia de las cotizaciones habituales para garantizar los fines de la seguridad social agraria.

El sistema de cotizaciones calculado sobre la base de los salarios y, por tanto, del número de trabajadores, había constituido virtualmente una carga económica sustancial para el empleador agrario dado su nivel de riqueza. En este sentido se puede sostener que el Régimen Especial agrario ha venido siendo un régimen pobre en cotizaciones³³¹. Se trata de un régimen deficitario.

Esta misma objeción de debilidad económica se podía haber presentado para determinadas actividades industriales, comerciales y otras, pero si lo que se pretendía era mantener un nivel de empleo apreciable en las zonas rurales, sobre todo para evitar el éxodo de la población rural a las ciudades, el modo de financiación basado en medidas de cotización sobre los salarios de los trabajadores constituía un inconveniente suplementario³³².

³³⁰ MALLET, A., "La protection sociale de la population rurale", *R/SS*, núm. 3/4, 1980, p. 399.

³³¹ BAYÓN CHACÓN, G.: « El elemento de pluralidad en la Seguridad Social española: Régimen General y Regímenes Especiales », en VV.AA., *Diecisiete lecciones sobre Regímenes especiales de la...*, op. cit., p. 12.

³³² MALLET, A., "La protection sociale de la population rurale", cit., p. 407.

B Complicaciones en la determinación técnica de la cotización.

Si la cotización no se exige en una suma fija sino que se calcula en función de la renta, la determinación de su montante implica la necesidad de evaluar la parte de remuneración al trabajador rural no pagada en dinero sino en especie, alimento, vivienda, pasto para los animales. En el caso de los agricultores independientes la situación se complica todavía más por cuanto que los pequeños agricultores no tienen generalmente la obligación de llevar a cabo un sistema de contabilidad.

4.2.2.- Obstáculos recaudatorios

- Deficiencias en las formas de pago.

En otro orden de cosas, en el sistema actual de cotizaciones de trabajadores y de empleadores, como en el caso de los agricultores independientes, no se dispone en el preciso momento de las cantidades necesarias para poder realizar devengos periódicos, bien sean mensuales o bimensuales, exigidos por los sistemas tradicionales de financiación y de cotización. Hay que tener en cuenta que sus recursos están subordinados a la venta de las cosechas y de otros productos, están indiscutiblemente ligados a unas épocas determinadas.

- Complejidad del proceso recaudatorio.

En materia de gestión de Seguridad Social los empleadores son los colaboradores indispensables. Se encargan de la inscripción de todo nuevo trabajador que todavía no se encuentra afiliado y de la comunicación a la institución de la Seguridad Social competente de las altas y bajas, de todo cambio de salario y de todo período no trabajado en el curso de un mes determinado y cabe también la hipótesis de que contribuyan al sistema bien mediante el sistema de pago único, o bien mediante cotizaciones preestablecidas. Si el método de financiación se funda en listas

nominativas, el número de cotización asignado, los salarios percibidos y el tiempo de trabajo, todas informaciones ofrecidas por el empleador, se comprenderá sin lugar a dudas las complicaciones administrativas que resultan de ello.

A todo ello se añade el modesto nivel cultural de los pequeños y medianos empleadores. Si no se tiene la preparación requerida para este trabajo administrativo, el agricultor rechazará efectuarlo. Esta infracción puede dar lugar a una costosa sanción en el pago de las cotizaciones, no tanto por el hecho de evitar el desembolso económico como por eludir el trabajo administrativo que entraña el sistema de financiación.

- Insuficiencia en las medidas de control.

Para la gestión de la seguridad social, el pago de las cotizaciones por un gran número de pequeños y de medianos empleadores requiere de un aparato administrativo considerable. Para que el sistema pudiera gozar de eficacia, el control directo de las obligaciones financieras de los empleadores requeriría indispensablemente de una gran cantidad de inspectores.

4.2.3.- Soluciones adoptadas dentro del sistema

Se han recurrido a fórmulas ciertamente originales para superar las dificultades derivadas de la mediocre capacidad económica del sector agrario del elevado autofinanciamiento para mantener su régimen de seguridad social, así como, para suprimir o incluso atenuar las dificultades administrativas ligadas al pago de las cotizaciones. Para ello se ha recurrido a atribuido una menor carga financiera al sector agrario para el sostenimiento de su seguridad social.

A - Especialidades en el sistema de cotización.

Para solucionar sobre todo el problema de la insuficiencia de las cotizaciones se ha recurrido a la utilización de reglas específicas de cotización que de manera particular en el caso de los trabajadores agrarios por cuenta ajena suponen una menor aportación de este colectivo para la financiación del sistema³³³.

B.- El recurso a otras medidas de financiación.

- La diversidad de fuentes de financiación.

La solución consistió en buscar recursos financieros distintos o complementarios de los recursos tradicionales, cotizaciones de los trabajadores y de los empresarios. La llamada a la solidaridad nacional preconizada por las recomendaciones internacionales no podía quedar en este ámbito convertida en letra muerta: "Si la Seguridad Social de los trabajadores agrarios no puede financiarse por los recursos propios de las zonas rurales, se hace necesario hacer una apelación a la solidaridad nacional"³³⁴.

La economía del sector agrario había sido frecuentemente sacrificada para el desarrollo de otros sectores. Los precios de los productos agrarios habían sido establecidos a un nivel artificialmente bajo por razones de conveniencia nacional, de orden social o de política interior. Por ello, era socialmente equitativo que todos los miembros de la comunidad nacional que se beneficiaban de la estabilización de los precios de los productos agrarios se mostrasen solidarios en materia de financiación

³³³ AGUT GARCÍA, C.: "Régimen Especial Agrario", en VV.AA., Regímenes Especiales de la Seguridad Social, op. cit., p. 41. ALARCÓN CARACUEL, M.R. y GONZÁLEZ ORTEGA, S.: Compendio de Seguridad Social, op. cit., p. 341. Respecto de las normas del Régimen General en relación con la financiación se refieren exclusivamente a la cotización. Esta claro que a pesar de lo establecido en el artículo 86 respecto de la modalidad contributiva parece existir todavía una tendencia muy fuerte a que la financiación de dicha modalidad se realice fundamentalmente por vía de cotizaciones y de ahí que no se estipule nada respecto a las otras formas de financiación legalmente admitidas. Sin embargo, con respecto al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social la cuestión se presenta radicalmente distinta.

³³⁴ Véase el Programa de Seguridad Social d'Ottawa, adoptado por la octava Conferencia de Estados Americanos miembros de l'OIT.

de la Seguridad Social del sector agrario. Así, los déficits económicos del sector agrario se han cargado cada vez más sobre el Régimen General y el Estado³³⁵.

En este principio de la solidaridad nacional se inspiró la Ley 38/1966 que reguló el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social refiriéndose al que las soluciones al problema del régimen financiero de la Seguridad Social agraria solamente se podían conseguir “a través de la importante participación porcentual del gasto público en el coste del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social constituyendo una verdadera solidaridad nacional y una redistribución de la renta nacional”.

La solución ha consistido precisamente en el recurso a la diversidad. Por todo ello en el Régimen Especial Agrario se han establecido todos los posibles procedimientos que se pueden utilizar para financiar un sistema de Seguridad Social. Así, una de las peculiaridades más importantes de la Seguridad Social Agraria radica precisamente en es diversidad en los recursos utilizados para su financiación³³⁶.

El recurso a la diversidad ha terminado plasmándose en el artículo 37 de la LSSA cuando además de reconocer las cotizaciones de los trabajadores por cuenta ajena y las cotizaciones empresariales considera también como recursos económicos del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social las Aportaciones del Régimen General y las aportaciones del Estado que se consignarán en sus Presupuestos Generales. Este artículo establece una serie de recursos económicos con un carácter muy abierto, siendo un claro reflejo de la tendencia expansiva y legitimadora que se tuvo con respecto a la financiación de este régimen. Así, tiene una perspectiva más amplia incluso que la del artículo 86 de la LGSS al establecer a parte de la cotización de los trabajadores y empresarios y las realizadas por vía presupuestaria como recurso económico el de cualesquiera otros ingresos, sin limitación alguna, cosa que

³³⁵ MONTOYA MELGAR, A.: “Los Regímenes Especiales”, op. cit, p. 162.

³³⁶ BARRIONUEVO PEÑA, J.C.: “Financiación y gestión del Régimen Especial Agrario (III)” en VV.AA., Diecisiete lecciones sobre Regímenes Especiales...”, op. cit, pp. 145 y 146. CAVAS MARTÍNEZ, F.: La regulación del trabajo agrícola..., op. cit., p. 547, SERAL IÑIGO, F.I.: Regímenes Especiales de la Seguridad Social, op. cit., p. 66.

no ocurría en la Ley General de la Seguridad Social³³⁷. Así se manifiesta literalmente: “Cualesquiera otros ingresos, sin perjuicio de lo previsto en la disposición adicional vigésima segunda de esta Ley” y el de la aportación del Régimen General de la Seguridad Social, dando lugar por tanto a una nueva vía de financiación consistente en la solidaridad entre regímenes³³⁸.

a) Contribuciones directas del Estado.

La manifestación más corriente de esta solidaridad viene constituida por las aportaciones del Estado ya que él es el encargado de gestionar los recursos de toda la comunidad. Las contribuciones del Estado para la cobertura de la Seguridad Social suele ser habitual, sin embargo, la contribución estatal en el caso del sector agrario y ganadero suele ser, en general, más importante que en el caso de otras actividades. Esta contribución puede ser de distintos tipos y varía en función del sistema de seguridad social y del régimen político

1) Financiación de toda la seguridad social agraria a cargo del Estado. Es la propia de los países socialistas donde la financiación del sistema de seguridad social se encuentra en toda su extensión a cargo del Estado. En este sentido, no existe distinción entre población urbana y población rural³³⁹.

³³⁷ Vid. ESCOBAR JIMÉNEZ, JOSÉ, Trabajadores Agrícolas y Seguridad Social Agraria, Madrid, ibidem, 1996, págs. 77 a 81. La estructura financiera general del Sistema viene recogida en el artículo 86 del Real Decreto 1/1994 En el se recogen lo que serían los recursos financieros del sistema y, por tanto debemos de entender que de lo dispuesto en este artículo se extraen los presupuestos básicos para el establecimiento de las fuentes de financiación tanto del Régimen General de la Seguridad Social como del Régimen Especial Agrario. En este artículo se establecen una serie de niveles financieros que son los siguientes:

- Las asignaciones establecidas por vía presupuestaria a través de aportaciones del Estado.
- Las cotizaciones ingresadas tanto por empresarios como por trabajadores.
- Las cantidades recaudadas en concepto de sanciones, bienes patrimoniales de la Seguridad Social u otros ingresos.

³³⁸ Vid. BARRIONUEVO PEÑA, JOSÉ C., Financiación y gestión del régimen especial agrario, en Diecisiete lecciones sobre Regímenes Especiales de la Seguridad Social, Madrid, Universidad de Madrid, 1972, págs. 145 a 177.

³³⁹ Este es el caso de Cuba.

2) Aportación del Estado en función de categorías determinadas de trabajadores agrarios. Se restringe la aportación del estado a estas categorías determinadas de trabajadores agrarios o bien la aportación es muy superior. Dentro de estas categorías se encuentran por ejemplo, trabajadores agrarios de zonas especialmente deprimidas, miembros de determinadas sociedades de crédito agrarias o de sociedades cooperativas agrarias, trabajadores de colonias agrícolas fronterizas...³⁴⁰.

3) Aportaciones por el Estado con carácter generalizado, sin particularidades por razón de la categoría del trabajador³⁴¹.

En todo caso hay que tener en cuenta que independientemente de que la contribución del Estado sea proporcionalmente más importante en la Seguridad Social del sector agrario respecto a la Seguridad Social de otras franjas de actividad, la solidaridad nacional también termina siendo considerada, ya sea de forma directa o indirecta, en la financiación de la Seguridad Social de esos otros sectores.

La vía permitida por el artículo 37 de Reglamento es la de una financiación generalizada a través de la vía de los presupuestos generales del Estado. Sin embargo, en el todavía no derogado artículo 46 se establece una serie de limitaciones cuantitativas en función de los años, que tienen poca relevancia por lo desfasado, pero que si ponen de manifiesto la voluntad legislativa de limitación de tales aportaciones. De todas formas, hay que tener en cuenta que al tener que consignarse estas aportaciones periódicamente en función de lo determinado en los Presupuestos Generales del Estado se puede admitir una derogación tanto explícita como tácita por una norma de rango superior como sería la propia Ley de Presupuestos Generales del Estado.

³⁴⁰ Este sería el caso de Méjico y de la República Dominicana. En el Caso de Méjico se benefician de está mayor contribución del Estado los miembros de las sociedades de crédito agrícola y los campesinos adscritos al Plan Chontalpa, los cultivadores de agaves del Yucatán, los trabajadores agrarios de la región de la Laguna y de la Palma... En el caso de la República Dominicana existe un plan específico para la financiación de la seguridad social agraria de los trabajadores de las colonias agrarias fronterizas.

³⁴¹ Esta es la situación propia de los países europeos que mantienen regímenes específicos de Seguridad Social agraria. Por ejemplo: Francia, Grecia y la República Federal de Alemania.

b) Transferencias de recursos desde el régimen general.

Una parte de los ingresos destinados a la cobertura del régimen general son destinados para cubrir los gastos de la seguridad social agraria. Esta transferencia para la cobertura de la seguridad social agraria se puede llevar a cabo mediante diversas medidas:

1) Aumentando las cotizaciones de los empleadores urbanos con la finalidad de detraer recursos suficientes que permitan asegurar ciertos sectores rurales³⁴².

2) Destinando recursos que provienen directamente del sector urbano para la cobertura de la población de determinadas zonas cuya población es eminentemente agraria³⁴³.

3) Destinando una parte de los ingresos recaudados con carácter general por las entidades gestoras a la financiación del régimen especial agrario³⁴⁴.

4) Destinando una parte proporcional de los salarios que sirven de base para el cálculo de la cotización del régimen general para la financiación de la seguridad social agraria³⁴⁵.

Estas transferencias ponen de manifiesto en que la Seguridad Social interviene un principio de la justicia social que actúa mediante la redistribución de la riqueza nacional.

³⁴² Este es el caso de México.

³⁴³ Este es el caso colombiano donde el Instituto de asuntos sociales destina el 33 por ciento de los recursos del régimen de medicina familiar a los trabajadores de determinados departamentos que son eminentemente agrarios, sin embargo la totalidad del régimen se financia a través de recursos que provienen del sector urbano, industria, comercio, servicios...

³⁴⁴ Este es el caso del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que destina una parte importante de sus recursos a la financiación del aseguramiento social agrario.

³⁴⁵ En el caso de Brasil el 2,4 por ciento de los salarios que sirven de base para el cálculo de las cotizaciones en el régimen general de la seguridad social están destinados a la financiación de la seguridad social rural.

En el caso de nuestro Régimen Especial Agrario se ha optado por la transferencia de los recursos recaudados por las entidades gestoras. Sin embargo, este criterio de solidaridad entre regímenes como criterio de financiación específica del REA ha venido adquiriendo, cada vez más, un carácter difuso. Desde el establecimiento del sistema de caja única, importan relativamente poco a efectos de atención de necesidades la vía de la que proceden los ingresos, por tanto, la transferencia entre regímenes tiene poca significación dentro de un sistema global de financiación.

La financiación de nuestra Seguridad Social Agraria a través de fondos del Régimen General todavía presenta, sin embargo, especificidades que contrastan con las formulaciones generales mencionadas. Ello radica en la falta de derogación del artículo 45 del Texto refundido de las normas reguladoras sobre la Seguridad Social Agraria, donde se establecen una serie de límites a tales aportaciones. En concreto el artículo 45 se refiere a la aportación que debe ser llevada a cabo por el Régimen General de la Seguridad Social que establece que podrá alcanzar un máximo del 7% de los ingresos anuales de todo el Régimen Especial, pero excluidos los relativos a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. A pesar de ello, dentro de la literalidad de dicho artículo se puede buscar una interpretación favorable a la poca consistencia de los límites y en pro de los criterios de caja única y unidad presupuestaria ya que dentro del artículo 45 se dispone que la aportación del Régimen General podrá ser revisada en los períodos de reparto siguientes, con lo que se pone de manifiesto la poca estabilidad temporal de dicho límite.

c) Afectación de determinados impuestos especiales.

Esta medida consiste en el establecimiento de determinados impuestos específicos destinados a financiar una seguridad social agraria que permita la equiparación entre la población rural y urbana. El fundamento de esta medida radica en una concepción que pretende poner en juego la solidaridad nacional y poner en marcha un mecanismo de redistribución en favor del sector agrario.

Se puede decir, en rigor, que las diversas modalidades producen los mismos efectos: las contribuciones del Estado constituyen en definitiva una aportación de todos los miembros de la comunidad nacional que tienen su origen en los impuestos que recauda el estado. La transferencia de recursos desde el régimen general tiene un impacto similar que se manifiesta a través de la carga fiscal efectuada por los empleadores a través de los precios de los productos y servicios utilizados por el conjunto de la población urbana y rural.

Existen distintos tipos de estos impuestos especiales que permitan la cobertura de la Seguridad Social agraria. En su gran mayoría se trata de impuestos indirectos.

1.- Impuestos que gravan el consumo.

- De carácter genérico. Son impuestos que gravan cualquier clase de consumo. Se establecen sobre todas las Transacciones³⁴⁶.

- De carácter específico. Se trataría de un impuesto que representa un tanto por ciento del valor de los productos de la agricultura o la ganadería que el agricultor vende, transforma o industrializa³⁴⁷. Pueden gravar cualquier transacción de productos agrarios o solamente la de determinados productos que provienen de la agricultura o la ganadería³⁴⁸.

2.- Impuestos sobre las exportaciones.

³⁴⁶ En Costa Rica el Fondo de Desarrollo social y de Prestaciones Familiares, que funciona en beneficio tanto de trabajadores urbanos como rurales se financia a partir de un impuesto especial sobre transacciones.

³⁴⁷ Este es el caso brasileño donde se establece un impuesto para la cobertura del régimen especial agrario consistente en el 2,4 por ciento del valor comercial de los productos comercializados por los agricultores. El destinatario de la carga es tanto el comprador o el vendedor, pero al final se sobreentiende que son todos los consumidores de estos productos los que soportan el tributo. La Caja de retiro y pensiones de los trabajadores rurales y del servicio doméstico y de las pensiones de viudedad de Uruguay se financia notablemente por un impuesto del 8 por ciento de las transacciones en la agricultura.

³⁴⁸ En México existe un impuesto que grava el consumo por kilo de azúcar en beneficio de la cobertura de la Seguridad Social de los productores de azúcar que finalmente terminan pagando todos los consumidores.

- De carácter genérico. Aplicando un porcentaje general sobre las exportaciones de todos los productos agrarios³⁴⁹. Hay que tener en cuenta que en el caso español hasta no hace mucho había un sistema en el que se gravaban las percepciones sobre productos importados nacionales derivados del campo.

- De carácter específico. Gravando solamente las exportaciones de determinados productos³⁵⁰.

3.- Impuestos sobre el alquiler a cargo de los arrendatarios de bienes rústicos.

- Eficacia de la utilización de estas otras medidas.

La diversidad de fuentes de financiación establecida por el artículo 37 debe ser matizada. Según el apartado 2º del artículo 86 la distinción de fuentes presenta un carácter meramente contable, sin embargo, en la aplicación de dichas fuentes a las prestaciones se diluye cualquier posible fragmentación. El tenor de este artículo es como sigue: “La acción protectora de la Seguridad Social, en su modalidad contributiva, se financiará mediante la aplicación del conjunto de recursos que se citan en el apartado anterior”. Una vez llegados a la caja de la Seguridad Social dichos recursos no presentan entidad alguna, salvo la exclusivamente económica para la cobertura de las prestaciones que se puedan derivar.

Esto pone de manifiesto la falta de especificidad en los gastos de la Seguridad Social, máxime si tenemos en cuenta el inciso final del mismo artículo donde se permite la realización por parte del Estado de las llamadas “aportaciones finalistas” a través de las Leyes de Presupuestos Generales. En consecuencia, la misma Ley General de la Seguridad Social, establece con carácter general, la falta de existencia de una relación directa entre lo recaudado y lo posteriormente destinado a cobertura.

³⁴⁹ La Caja de retiro y pensiones de los trabajadores rurales de Uruguay grava con un ocho por ciento todas las exportaciones de productos agrarios con la finalidad de cubrir la Seguridad Social de los trabajadores agrarios.

³⁵⁰ En Uruguay existe un impuesto específico para cubrir la seguridad social agraria que solamente grava las exportaciones de lana.

Por tanto, no existe un criterio de determinación matemática entre prestación y financiación, con lo que el puente de unión entre estos dos bloques de la Seguridad Social queda ligado en función de criterios de carácter coyuntural del momento de que se trate no respondiendo, en caso alguno, a una lógica jurídica que haya de ser tomada como dogma. Será la evolución social, y no otra, la que determine los criterios en función de los cuales ponderar los espectros financiero y de prestaciones.

Por otro lado, hemos de estar a lo prevenido por el artículo 18 de la Ley General de la Seguridad Social y por el artículo 1 del Real Decreto 1391/1995 por el que se aprueba el Reglamento General de la Gestión Financiera de la Seguridad Social. En estos artículos al atribuir las funciones de la Tesorería general de la Seguridad Social, esta, se considera como caja única del sistema. Esto tiene una gran repercusión, en la medida en que el establecimiento de la misma diluye cualquier destino prefijado de los fondos recaudados. De hecho la fijación de tal destino como establece el artículo 1 del Real Decreto 1391/1995 corresponde a la Tesorería General de la Seguridad Social. Así, este artículo establece una serie de funciones que le corresponden a la Tesorería, entre las que vamos a destacar la del diseño y gestión de los procesos necesarios para el ingreso y las de organización y gestión del circuito que canalice las disponibilidades y movimientos financieros sin distinción alguna en función de regímenes o sistemas especiales.

Otro dato que viene a apoyar la tesis de la falta de diferenciación presupuestaria viene dado por el artículo 87.2 del Real Decreto 1/1994 que dispone la constitución de un fondo de estabilización único para todo el sistema de la Seguridad Social, atendiendo a las necesidades originadas por las desviaciones entre ingresos y gastos. En resumen, teniendo en cuenta el principio de unidad de caja y aunque se puedan realizar análisis de coste y de viabilidad futura la sustentación financiera del Régimen Especial Agrario va ligada de una manera muy estrecha a la del Régimen General y en consecuencia lo que estamos es poniendo en cuestión la solvencia económica de todo el Sistema.

C- Medidas para garantizar la cobertura de las cotizaciones.

En la mayoría de los sistemas de seguridad social se han adoptado métodos que permiten adaptar la capacidad administrativa limitada de un gran número de explotaciones agrarias y de trabajadores independientes para poder garantizar el pago de las cotizaciones.

a) Determinación del montante de las cotizaciones.

Para evitar el cálculo de una cotización exigida en el porcentaje exacto de los salarios de cada trabajador agrario o de las ganancias de los trabajadores independientes, como ocurre generalmente en la seguridad social de la industria, del comercio y de otras franjas de la actividad económica, se han recurrido a diversas soluciones para determinar la cotización en las que en lugar de tener en cuenta con carácter estricto los ingresos individuales se atienden a otros criterios:

1 Método de Categorías de Salarios. En estos sistemas la cotización no representa un porcentaje matemáticamente exacto del salario. Se calcula sobre el salario medio de cada categoría o clase de salarios en el seno de los cuales son agrupados los asegurados. Este método aporta una cierta simplificación.

2 Método de los resultados de la producción. Según este sistema para simplificar el cálculo a los empleadores la cotización se fija en relación al peso, al volumen u otras unidades de medida de las cosechas y de otros productos agrícolas. Las cantidades son fijadas sobre la base de la mano de obra normalmente necesaria, de media, para cada tipo de producción y, en lo que concierne a las cantidades establecidas en términos monetarios no se produce el esfuerzo de realizar las mediciones porcentuales que se deben obtener en el sistema tradicional de porcentaje exacto sobre los salarios. De esta manera se pone a prueba la garantía del equilibrio financiero³⁵¹.

³⁵¹ En Argentina la Tesorería de la Seguridad Social determina la cotización a la seguridad social en función de una determinada cantidad de pesos por tonelada de algodón, por quintal de uva, por saco de trigo, por kilo de ganado vendido, por kilo

3 Método tarifado. En este caso se establece un sistema de cantidades fijas y uniformes que tienen que ser pagadas por los asegurados. Se suelen establecer distintas categorías en función del patrimonio familiar³⁵².

4 Método de las ganancias individuales. En función de los ingresos individuales obtenidos se paga una cotización que no tiene exigencia alguna de cálculo³⁵³.

5 Método patrimonialista. La cotización atiende a la categoría de las ganancias que son clasificadas atendiendo al número de hectáreas de las que disponen los trabajadores agrarios³⁵⁴. Sobre este punto en nuestro sistema de Seguridad Social ha existido hasta relativamente poco tiempo un sistema de cotización sobre jornadas teóricas en el que se tenía en cuenta el número de jornadas aproximadas en función de la extensión de propiedades que se tuvieran.

de maíz, de sorgo, de girasol... En México en las explotaciones de caña de azúcar se paga una determina cantidad de cotización por kilo de azúcar producido.

³⁵² Este es el caso de la provincia Canadiense de Québec para la financiación de la seguridad social de los trabajadores agrarios en supuestos de hospitalización y de otros servicios médicos. En el caso de los trabajadores agrarios autónomos de Colombia tienen cotizaciones fijas que no exigen de cálculo especial alguno. Se establecen cinco categorías atendiendo al patrimonio familiar y siguiendo el reglamento de la Caja de crédito agrícola, industrial y de la minería. También podría incluirse aquí la situación de Ecuador donde el cabeza de familia rural paga una modesta cantidad mensual que tiene un carácter simbólico y que no exige cálculo alguno. En México para los cultivadores de agaves, tabaco, del Plan Chontalpa se exige una tasa fija para cada tipo de cultivo que no requiere cálculos complicados.

³⁵³ Una variante de este método es la que se lleva a cabo en Brasil donde se aplica un porcentaje del 2,5 por ciento sobre el valor de los productos agrarios. Esta media representa una gran simplificación y atiende a la obligación de calcular la cotización sobre las ganancias obtenidas por el número de trabajadores que han participado en la producción independientemente del salario que disfrutasen. Por su parte, en Colombia los trabajadores agrarios asalariados cotizan en función de sus rentas individuales.

³⁵⁴ Este es el sistema seguido por México para las explotaciones de tierras comunales y las pequeñas propiedades agrícolas que tienen una cotización anual correspondiente a la categoría de las ganancias de dichas explotaciones que se determinan en función del número de hectáreas de las que disponen. En Uruguay, la cotización de los empresarios agrarios es equivalente al resultado del número de hectáreas cultivadas por la tasa fija que cada año establecen las administraciones públicas.

6 Método del salario estándar. En este sistema la cotización de los trabajadores agrarios se establece sobre la base de un salario medio fijo y uniforme³⁵⁵.

7 Métodos mixtos. En estos se suelen intercalar medidas propias de todos los métodos analizados anteriormente³⁵⁶.

Todas estas modalidades tienen la intención de simplificar el cálculo de pago de las contribuciones por parte del empleador agrario y permiten finalmente a los organismos de la Seguridad Social asegurar una recaudación más exacta y más agradable.

En el caso del modelo seguido por nuestro Régimen Especial Agrario los artículos 36, 37 y 38 del Real Decreto 2064/1995 establecen un sistema de cotización en el que las cuantías consisten en cantidades pagadas mensualmente coincidiendo con el modelo determinado para todo el sistema en su conjunto por el artículo 16 de dicho Decreto. Además esta homogeneidad en la determinación de la cotización se manifiesta en el artículo 38 de ese Real Decreto por cuanto que se establece que la base de cotización de los trabajadores por cuenta debe estar constituida por la base mínima del grupo, que por su categoría profesional les corresponda, de entre las fijadas para el Régimen General. Sin embargo, no se puede olvidar que hasta ahora han existido una serie de diferencias en la modalidad de cotización que corre a cargo de la empresa con respecto al Régimen General.

Para el empresario del Régimen General se establecen una serie de cotizaciones por contingencias comunes, por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, al Fondo de Garantía Salarial, por Desempleo y Formación Profesional, además de una cotización adicional por horas extraordinarias y en todas ellas conforme a lo establecido en el artículo 23 la base de cotización estará constituida por

³⁵⁵ Así ocurre en Panamá.

³⁵⁶ En Jamaica se sigue un sistema mixto. El empleador cotiza sobre la base de un porcentaje de los salarios, pero cuenta con el límite de una tasa fija. Los trabajadores independientes deben de pagar una tasa fija más un tanto por ciento de sus ganancias.

la remuneración total de carácter mensual que tenga derecho a percibir el trabajador o que realmente perciba y precisa “ para todas las contingencias y situaciones amparadas por la acción protectora del mismo, incluidas las de accidente de trabajo y enfermedad profesional”.

La situación ha sido radicalmente distinta en el caso del empresario agrícola y muestra de ellos son los artículos 41 y 42 del Real Decreto 2064/1995. El montante de las cotizaciones se ha venido estableciendo por jornadas reales en relación con la ocupación de trabajadores en la realización de labores agrarias por cada jornada efectivamente realizada³⁵⁷. Sin embargo, la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2009, ha introducido, con efectos desde el 1 de enero de 2009, importantes modificaciones en la cotización del Régimen Especial Agrario dando lugar a un sistema mixto en la determinación de la cuantía, de carácter general o por jornadas reales, que permite una mayor aproximación al régimen general.

Los aspectos más relevantes en la determinación de las cotizaciones del Régimen Especial Agrario a partir del 1 de enero de 2009 son los siguientes:

1. Modalidades de cotización:

a) Tipos de modalidades: En los apartados 1 y 2 del número Tres del artículo 120 de la Ley 2/2008 (en adelante, apartados 1 ó 2) se establecen dos modalidades de cotización por la que los empresarios puede optar, con carácter general, respecto de todos sus trabajadores por cuenta ajena en el momento del alta de dichos trabajadores en el correspondiente código de cuenta de cotización. La opción realizada de la modalidad de cotización se debe mantener durante toda la situación de alta del trabajador.

³⁵⁷ MONEREO PÉREZ J.L. y FERNÁNDEZ AVILES, J.A.: “Riesgos y Contingencias de las Explotaciones Agrarias” en NAVARRO FERNÁNDEZ, (Dir y Coord.): La explotación Agraria, op cit., p. 877- 887.

b) Aspectos comunes a ambas modalidades:

- El empresario debe descontar de las retribuciones de los trabajadores la aportación del trabajador para contingencias comunes y desempleo, e ingresar dicha aportación a la Seguridad Social de forma similar a como se efectúa para el resto de trabajadores por cuenta ajena. El tipo de cotización de la aportación del trabajador para contingencias comunes es el 4.70 por ciento.

Para la cotización por contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales se aplicarán los tipos de la tarifa de primas establecida en la disposición adicional cuarta de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, en la redacción dada por la disposición final decimotercera de la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009, siendo las cuotas resultantes a cargo exclusivo de la empresa. Como se puede observar en este supuesto la similitud con el Régimen General es total estableciéndose en el artículo 41 que la base de cotización por dichas contingencias estará constituida por las remuneraciones que los trabajadores efectivamente perciban o tengan derecho a percibir.

- No se aplican las reglas específicas de cotización a tiempo parcial aunque el trabajador tenga un contrato de esta modalidad contractual.

- No se cotiza por Formación Profesional.

- La base de cotización para desempleo y Fondo de Garantía Salarial será la correspondiente a contingencias comunes.

- Jornadas reales: Se debe continuar realizando la comunicación por parte del empresario de las jornadas reales, durante los 6 primeros días de cada mes de las realizadas durante el mes natural inmediatamente anterior conforme establece el Reglamento General aprobado por el Real Decreto 84/1996.

c) Modalidad "general":

-La cotización se extiende durante todos los días en situación de alta con independencia del número de jornadas reales realizadas efectivamente por los trabajadores. Los empresarios deben comunicar la finalización de la prestación de

servicios de los trabajadores respecto de los que se elija esta modalidad, con independencia de si el contrato de trabajo del trabajador es indefinido o temporal.

- Base de cotización:

- Grupos de cotización 1 y 2: Base mínima establecida en el Régimen General para dichos grupos de cotización.

- Grupos de cotización 3 a 11: 804 euros.

Si el inicio o finalización de la actividad no coincide con el principio o fin del mes natural la cotización se realizará proporcionalmente a los días de alta en el mes que corresponda.

- Tipo de cotización para contingencias comunes: 20.20 por ciento (15.50 por ciento a cargo de la empresa y 4.70 por ciento a cargo del trabajadores).

- Reducciones de cuotas: 21 euros mensuales ó, si el inicio o finalización de la actividad no coincide con el principio o fin del mes natural, la reducción de cuotas a aplicar es 0,70 euros por cada día de alta en el mes que corresponda.

- Cotización durante los períodos de vacaciones: La cotización se mantiene durante todo el período vacacional como si el trabajador estuviese realizando actividad, de forma similar a las reglas aplicables al Régimen General.

- Cotización durante las situaciones de incapacidad temporal: El empresario no queda obligado a cotizar por contingencias comunes durante las situaciones de IT de los trabajadores, debiendo ingresar exclusivamente las aportaciones por contingencias profesionales, desempleo y Fondo de Garantía Salarial.

- Cotización durante los períodos de inactividad por parte del propio trabajador teniendo éste la consideración de sujeto responsable: Con carácter general durante los días de alta de los trabajadores con esta modalidad los trabajadores no tienen la consideración de sujetos responsables del ingreso de cuotas, a excepción de los períodos en los que el trabajador permanezca en situación de IT. Una vez que el trabajador cause baja en del Régimen Especial Agrario con esta modalidad pasará a ser sujeto responsable del ingreso de cuotas por dichos períodos de inactividad agraria siempre y cuando mantenga su situación de alta en el censo agrario, con las particularidades que se establecen más adelante del presente oficio en relación con esta aportación del trabajador.

- Obligatoriedad y excepciones en la elección de la modalidad "general":

- Esta modalidad de cotización es obligatoria para los trabajadores con contrato de trabajo indefinido, a tiempo completo o parcial, a excepción de los fijos-discontinuos.

- Esta modalidad de cotización podrá ser elegida para los trabajadores con contrato de trabajo temporal o de fijos-discontinuos cuando presten servicios durante todo el mes o la actividad tenga una duración de, al menos, 30 días naturales consecutivos, en cuyo caso la cotización se realizará con carácter proporcional a los días trabajados en el mes.

- Esta modalidad de cotización no es de aplicación a los trabajadores agrarios extranjeros con obligación de retorno a su país de origen una vez finalizada la prestación de servicios³⁵⁸.

- Alguna de las características indicadas de esta modalidad de cotización no resultan de aplicación a los trabajadores por cuenta ajena que realicen labores agrarias que, por cualquiera de las causas establecidas en la normativa aplicable al Régimen Especial Agrario, se encuentren excluidos del censo agrario³⁵⁹.

d) Modalidad por jornadas reales:

³⁵⁸ La modalidad de cotización aplicable necesariamente es la de jornadas reales y no se aplica, sobre las reglas generales de la misma, ninguna especialidad respecto de los tipos de cotización o reducciones establecidas. Estos trabajadores continúan teniendo durante los períodos de inactividad, como hasta ahora, la consideración de sujetos obligados del ingreso de cuotas por las contingencias comunes, pero el sujeto responsable de las mismas no es el empresario sino el propio trabajador al no resultar de aplicación a partir del 1 de enero de 2009 lo establecido en la disposición adicional 45ª de la Ley 2/2004.

³⁵⁹ Se les aplica necesariamente la modalidad de cotización general con las siguientes especialidades:

- Tipo de cotización para contingencias comunes: 28.30 por ciento (23.60 por ciento a cargo de la empresa y 4.70 por ciento a cargo del trabajador).
- Reducciones de cuotas: No se aplican.
- Cotización durante los períodos de inactividad: No existe cotización durante los períodos de inactividad, ni derivada de las situaciones de IT ni durante los períodos de baja en la correspondiente empresa.
- Asignación de CCC específicos: Estos trabajadores deben incluirse en CCC distintos de aquellos en los que causen alta el resto de trabajadores agrarios.

- La cotización por contingencias comunes se extiende exclusivamente durante los días en que se realicen efectivamente jornadas reales por parte de los trabajadores.

- Base de cotización por jornada real:

- Grupos de cotización 1 y 2: Base mínima establecida en el Régimen General para dichos grupos de cotización dividida entre 24.

- Grupos de cotización 3 a 11: 804/24 euros.

- Tipo de cotización para contingencias comunes: 20.20 por ciento (15.50 por ciento a cargo de la empresa y 4.70 por ciento a cargo del trabajadores).

- Reducciones de cuotas: 0.70 euros por cada jornada real realizada. Si el número de jornadas reales realizadas es igual o superior a 24, la reducción se eleva a 21 euros mensuales.

- Cotización durante los períodos de vacaciones: Únicamente debe cotizarse por el empresario por la aportación para contingencias profesionales.

- Cotización durante las situaciones de incapacidad temporal: El empresario no queda obligado a cotizar por contingencias comunes durante las situaciones de IT de los trabajadores.

- Cotización durante los períodos de inactividad por parte del propio trabajador teniendo éste la consideración de sujeto responsable: Con carácter general durante los días en que el trabajador permanezca de alta en el censo agrario sin realización de jornadas reales con esta modalidad, éstos tienen la consideración de sujetos responsables del ingreso de cuotas.

- Obligatoriedad y excepciones en la elección de la modalidad por jornada real:

- Esta modalidad de cotización no puede ser elegida para los trabajadores con contrato de trabajo indefinido, a tiempo completo o parcial, a excepción de los fijos-discontinuos.

- Esta modalidad de cotización es de aplicación obligatoria para los trabajadores agrarios extranjeros con obligación de retorno a su país de origen una vez finalizada la prestación de servicios

- Esta modalidad de cotización no puede ser elegida para los trabajadores por cuenta ajena que realicen labores agrarias que, por cualquiera de las causas

establecidas en la normativa aplicable al Régimen Especial Agrario, se encuentren excluidos del censo agrario.

2) Cotización por parte de los trabajadores: Durante los períodos de inactividad dentro de cada mes natural, los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el censo agrario, tienen la consideración de sujetos responsables, con las siguientes características:

- Consideración de períodos de inactividad:
- Durante las situaciones de alta con modalidad general: Períodos en situación de IT.
- Durante las situaciones de alta con modalidad de jornada real: Períodos durante los que no se realicen jornadas reales
- Durante las situaciones de baja en CCC con alta en el censo agrario: Durante todos estos períodos.

Se consideran períodos de actividad, a estos efectos, el resultado de multiplicar el número de jornadas reales realizadas efectivamente durante las situaciones de alta con modalidad de jornadas reales por el coeficiente 1.25.

- Base de cotización: Mínima del grupo de cotización que les corresponda por su inclusión en el censo agrario, según cuantías aplicables a los trabajadores del Régimen General.

- Tipo de cotización: 11.50 por ciento.

- Cuota: Al depender la cotización del trabajador de los períodos de alta durante dicho mes en las distintas empresas para las que haya realizado actividad, de la modalidad elegida por los empresarios y del número de jornadas reales realizadas con la modalidad de jornada real, la cuota podrá ser variable en cada período de liquidación, pudiendo darse la circunstancia de que no exista obligación de cotizar cuando, entre otras circunstancias el número de jornadas reales realizadas sea igual o superior a 24³⁶⁰.

³⁶⁰ Durante el año 2009 se establecen las siguientes reducciones en las aportaciones empresariales a la Seguridad Social: 1. Respecto de los trabajadores cuya cotización se produce en la modalidad de base mensual: 21 euros en cómputo mensual (0,70 euros/día). De dicho importe el 90 por 100 se aplicará a contingencias comunes y el 10 por ciento a

b) La recaudación de las cotizaciones.

La recaudación regular de las cotizaciones periódicas que recaen directamente sobre el empleador o el trabajador independiente supone un sistema de percepción, inspección y control extremadamente difícil en las regiones rurales extensas. De esta manera, en amplias zonas el retraso en el pago y el fraude son frecuentes, y los deudores, por lo general titulares de pequeñas explotaciones agrícolas y todavía más los independientes, son habitualmente poco solventes. De esta manera, suele ocurrir que las cantidades recaudadas suelen ser habitualmente inferiores a las previsiones y, por tanto, resulta de ello difícil mejorar las prestaciones de Seguridad Social para la población rural.

Para remediar estos inconvenientes se requieren personas y organismos que estén bien al corriente de la cuestión y que sean aptos para realizar las operaciones de recaudación y más fiables de lo que lo son los pequeños agricultores y los agricultores independientes. Se pueden establecer así los siguientes mecanismos alternativos:

1 Sistema de deducción en el precio de los productos agrarios adquiridos. La deducción de las cotizaciones por parte de los adquirentes de los productos agrarios

contingencias profesionales. Esta reducción resultará aplicable con independencia de la situación de estar al corriente del empresario, tanto a la fecha del alta del trabajador como respecto de cualquiera de los períodos de liquidación en los que deba cotizarse por el trabajador. 2. Respecto de los trabajadores cuya cotización se produce en la modalidad de jornadas reales y que realicen más de 60 jornadas al año, tanto para uno como para varios empresarios: 0,70 euros por jornada real. De dicho importe 0,63 euros corresponden a contingencias comunes y 0,07 euros por contingencias profesionales. A efectos de la aplicación de esta reducción desde el inicio de la contratación, se presume en todos los casos que los trabajadores realizarán un número de jornadas superior a las 60 jornadas indicadas, sin perjuicio de las posteriores regularizaciones, en su caso. Cuando en un mes natural se hubieran realizado 24 o más jornadas reales, los empresarios podrán practicarse la reducción de 21 euros mensuales. Estas reducciones se aplicarán, en su caso, sobre las cuotas resultantes tras los beneficios en la cotización a que pudieran tenerse derecho por tratarse de trabajadores mayores de 59 ó 60 años de edad y con 4 ó 5 años de antigüedad en la empresa, respectivamente.

dentro del precio por el que han adquirido los productos directamente por parte de los agricultores³⁶¹.

2 Sistema de préstamos. Se permite la obtención de préstamos que puedan permitir cubrir las cotizaciones a la Seguridad Social³⁶².

3 Sistema de pago por parte del cabeza de la unidad familiar o en el seno de otras organizaciones agrarias. Por ejemplo cooperativas agrarias, bancos agrarios, sociedades de crédito agrícola o comunal, fondos nacionales para la promoción de las tierras comunales, organismos fiduciarios...³⁶³

La utilización de métodos para supervisar el montante de las cotizaciones y proceder a su recaudación representa algo más que la solución a un mero problema administrativo. Permite que el sistema de Seguridad Social pueda contar con los recursos indispensables, en la cantidad suficiente y en el momento adecuado para que se pueda proceder a la efectiva protección de la población rural³⁶⁴.

En cuanto al sistema de cotización establecido por la normativa reguladora del REA hay que tener en cuenta que se siguen las prescripciones establecidas en el

³⁶¹ En Argentina los intermediarios de productos de la agricultura y de la ganadería actúan como agentes receptores de las cotizaciones a favor de la Caja que gestiona el sistema de pensiones de los trabajadores agrarios. Deducen tales cotizaciones del precio pagado por los productos que adquieren. Como el número de intermediarios es muy inferior al de productores el control resulta bastante fácil. En Brasil, son también los consignatarios o adquirentes de los productos agrarios los que son responsables del pago de las cotizaciones a la Seguridad Social.

³⁶² En Colombia la Caja de Crédito Agrícola acuerda préstamos con los trabajadores agrarios por cuenta propia para poder cubrir sus cotizaciones y vierten directamente estas cantidades en el Instituto Colombiano de Seguridad Social.

³⁶³ En Ecuador es el cabeza de la familia rural el que debe de realizar la aportación. En México se transfiere el pago de las cotizaciones a las sociedades de crédito agrícola y de crédito comunal, al Banco agrícola del Yucatán, al órgano fiduciario de la Palma, al Fondo Nacional de promoción de las tierras comunales y a otras instituciones análogas. Estos adelantan cantidades a los agricultores para adquirir semillas, fertilizantes, pesticidas, etc... y simultáneamente establecen créditos para pagar las cotizaciones a la Seguridad Social. Cuando estos organismos pagan o comercializan los productos retienen los adelantos consentidos para cubrir las cotizaciones a la Seguridad Social sin mayores dificultades.

³⁶⁴ MALLET, A., "La protection sociale de la population rurale", cit., p. 411.

artículo 103 de la Ley General de la Seguridad Social cuando considera dos tipos de aportaciones, una la realizada por parte de los empresarios y otra la realizada por parte de los trabajadores, determinándose que para las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales la cotización completa correrá a cargo en exclusiva de los empresarios.

En los mismos términos se manifiesta el artículo 22 del Real Decreto 2064/1995 que aprueba el Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros derechos de la Seguridad Social. En este artículo se precisa que la aportación del trabajador será de su cargo exclusivo sin la posibilidad de establecerse un pacto en contrario. La forma de realizar esta aportación será mediante el descuento de dicha aportación de la remuneración que deba pagar el empresario en el mismo momento en el que se hagan efectivas tales retribuciones. Si no se efectúa dicho descuento en ese momento el empresario se verá obligado al pago en exclusiva de la totalidad de las cuotas. En dicho sentido el responsable del pago será el empresario tanto de su aportación como la de los trabajadores dentro del Régimen General de la Seguridad Social.

Hasta la reforma operada por la Ley de 2/2008 de 23 de diciembre por la que se aprobaron los Presupuestos Generales del Estado para el año 2009 el artículo 38 del Real Decreto 2064/1995 establecía la obligación y responsabilidad del pago por contingencias comunes a los trabajadores por cuenta ajena. En este caso el responsable de pago difería del establecido para el Régimen General, ya que el artículo 40 establece que las liquidaciones de cuotas se realizarán por los sujetos obligados especificando que en el caso de trabajadores por cuenta ajena comprenderán las contingencias comunes. Por tanto, los únicos casos en los que el empresario era responsable del ingreso de la cuota que correspondía al trabajador por cuenta ajena, es en los supuestos de cotización por desempleo en el que eran responsables conjuntamente en la aportación asignada y subsidiariamente de los casos de incumplimiento de los trabajadores cuando el empresario hubiere incumplido los requisitos de inscripción y baja en el censo agrario.

Tras la reforma operada por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009 el empresario es el sujeto responsable, tanto en la modalidad general como por jornadas reales, de ingresar la totalidad de la cuota, tanto de su propia aportación como de la aportación de los trabajadores, para lo cual deberá retener la aportación de éstos de la retribución abonada a los mismos. Asimismo, en ambas modalidades permanece la obligación empresarial de comunicar las jornadas reales efectuadas en el período, durante los 6 primeros días del mes siguiente. Ahora, el trabajador agrario por cuenta ajena solamente es responsable del ingreso de sus propias cuotas durante las situaciones de incapacidad temporal, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural, descanso por maternidad ó paternidad. En estos caso el trabajador agrario es el responsable del ingreso que corresponda a los días en los que se encuentre en estas situaciones, quedando el empresario obligado exclusivamente a cotizar por contingencias profesionales, Desempleo y Fondo de Garantía Salarial.

Respecto del nacimiento, duración y extinción en la obligación de cotizar las diferencias no resultan sustanciales. Sin embargo, existen un conjunto de diferencias que se derivan de las particularidades propias del Régimen Especial Agrario y que se desarrollan en el artículo 39 del Real Decreto 2064/1995. Estas peculiaridades consisten con carácter general en el hecho de que la inscripción en el Censo produce los mismos efectos que la afiliación y el alta inicial o sucesiva o la baja; que la obligación de cotizar nacerá el día primero del mes natural desde que se produzca la inscripción a diferencia de lo que ocurre en el Régimen General donde nacerá desde el momento real en el que se produzca el comienzo de la actividad, conforme al artículo 12 del Real Decreto que estamos analizando; y por último, se considera que no existe la obligación de cotizar en aquellos casos en los que se pueda realizar una actividad con carácter ocasional que esta incluida dentro de otro régimen aunque existe el límite de 90 días en función del cual dicha actividad pierde el carácter de ocasional.

4.3 PERSPECTIVAS FINANCIERAS

4.3.1.- Las transformaciones estructurales del sector agrario español

En la actualidad se puede decir que el sector agrario español esta empezando a adquirir las características peculiares de los sistemas agrarios de carácter comercial. En este sentido el nivel de renta de la población agraria, salvo contadas excepciones, está convergiendo con el nivel de renta de la población urbana. Esto se ha manifestado en todos los niveles. Tanto en el margen de beneficios de las explotaciones como en el poder adquisitivo de los asalariados y los autónomos agrarios. En este sentido, se puede decir que en España las reformas estructurales han provocado que las dificultades financieras que estaban en el germen de la especialidad se diluyan.

4.3.2.- Repercusiones en el Sistema de la Seguridad Social

El cambio de un sistema de transición a uno plenamente comercial en el sector agrario esta demandando un cambio en el tratamiento de la Seguridad Social de los trabajadores de este sector para conseguir la plena equiparación contributiva con el resto de sectores de la población. De esta forma en igualdad de condiciones financieras con otros sectores, el menor esfuerzo contributivo de las empresas agrarias y de los trabajadores agrarios y la equiparación de las prestaciones puede repercutir en una situación inversa a la que ocurría cuando se estableció el régimen especial agrario de la Seguridad Social. En un sistema agrario plenamente comercial de mantenerse una sistema de seguridad social específico para el sector agrario los sectores desfavorecidos podrían ser aquellos que tienen que soportar una contributividad mayor para el sostenimiento de la Seguridad Social aunque sus ganancias netas sean iguales o incluso inferiores que las del sector agrario.

El cambio de las condiciones económicas ha conllevado que el desigual soporte de la carga financiera del sistema y las aportaciones del Régimen General y del Estado justificadas sobre la base de la solidaridad nacional de la LBSS de 1963, se sostenga cada vez en menor medida precisamente por la posible lesión de dicho principio de solidaridad. Así, el apartado I) del Acuerdo sobre consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social de 1996 pone de manifiesto que no se

debe perpetuar la situación contributiva que disfrutaban determinados Regímenes Especiales que “rompen parcialmente el grado de solidaridad y la equidad dentro del sistema de Seguridad Social, obligando al resto a realizar un esfuerzo superior”.

También la doctrina ha calificado esta situación como discriminatoria, fragmentada, inadaptada a la realidad socioeconómica actual que produce una negación de los principios básicos de un moderno sistema de Seguridad Social basado en la unidad de gestión, solidaridad colectiva e igualdad de trato³⁶⁵.

Todo este proceso se está traduciendo jurídicamente en la efectiva igualación de la financiación del Régimen Especial Agrario con el Régimen General, primero por la vía de la recomendación y después por la vía de las plasmaciones normativas concretas.

4.3.3.- Líneas programáticas sobre la igualdad contributiva entre el RG y el REA

La Recomendación 4ª del Pacto de Toledo aconsejaba la modificación en lo posible de la situación actual estableciendo que al igual que se debe conseguir la igualdad protectora se tiene que gozar también de una semejante aportación contributiva.

El acuerdo sobre consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social de 1996 ha propuesto que se debe “proceder de manera gradual a aproximar

³⁶⁵ DESDENTADO BONETE, A. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, B. y GÓNZALEZ-SANCHO LÓPEZ, E.: La reforma de las pensiones de la Seguridad Social. Civitas, 1986, pp. 147 y 148. GONZALO GONZÁLEZ, B., FERRERAS ALONSO, F., GONZÁLEZ-SANCHO LÓPEZ, E., DE LA PEÑA ROSINO, P. y TEJERINA ALONSO, J.I.: La estructura actual de la Seguridad Social..., op. cit., p. 156, VIDA SORIA, J.: “Los Regímenes Especiales”, op. cit., p. 158, ALARCÓN CARACUEL, M.R. y GONZÁLEZ ORTEGA, S.: Compendio de Seguridad Social, op. cit., p. 83, FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.: “La necesaria reforma estructural del Sistema...”, op. cit., p. 14, RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: “La necesaria reestructuración y simplificación de los Regímenes Especiales...”, op. cit., p. 37 y CAVAS MARTÍNEZ, F.: “El Régimen Especial Agrario también se mueve”, op. cit., p. 12.

sus cotizaciones y prestaciones”, de manera que “...converjan hacia los dos Regímenes de Trabajadores por Cuenta Propia y Cuenta Ajena a los que se refiere el citado Pacto...”. En este sentido también se ha manifestado el apartado 4 del informe sobre la Renovación del Pacto de Toledo.

Por su parte, el apartado VII del Acuerdo para la mejora y desarrollo del sistema de protección social del 2001 aconsejaba la inclusión de los trabajadores por cuenta propia del Régimen especial Agrario en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.

Por otro lado el punto 4 de la Resolución de 2 de octubre de 2003, del Congreso de los Diputados, aprueba la Renovación del Pacto de Toledo, con la aproximación de cotizaciones de los empresarios y trabajadores agrarios a las de los empresarios y trabajadores del Régimen General de la Seguridad Social.

En definitiva, todas estas normas programáticas han puesto de manifiesto la búsqueda de la máximo equilibrio entre contribución al sistema y acción protectora dejando en manos de los poderes públicos el cumplimiento efectivo de tales líneas programáticas³⁶⁶.

4.3.4.- Convergencia efectiva de la financiación entre ambos regímenes

Así se han ido llevando a cabo determinadas líneas de convergencia contributiva en los últimos años como pone de manifiesto el apartado VII del Acuerdo para la mejora y desarrollo del sistema de protección social del año 2001. Se han producido “avances en la convergencia de determinados Regímenes Especiales de la

³⁶⁶ LÓPEZ GANDÍA, J.: “El Acuerdo para la mejora y desarrollo del sistema de protección social. La renovación del Pacto de Toledo”. Revista de Derecho Social, núm. 14, 2001, p. 46. VALDÉS DAL-RE, F.: “Estructura del sistema de Seguridad Social y protección...”, *op. cit.*, p. 38. MONTOYA MELGAR, A.: “El desarrollo normativo del Pacto de Toledo”. *Aranzadi Social*, Vol. V. 1999, p. 1269.

Seguridad Social con el Régimen General, básicamente en el ámbito de la cotización”³⁶⁷.

Dentro de estas medidas destacan los esfuerzos realizados en sede parlamentaria para ir acercando las bases de cotización y los salarios reales del Régimen Especial Agrario al Régimen General, mediante las distintas medidas que se fueron estableciendo en las Leyes de Presupuestos de finales de la década de los noventa.

El artículo IV de la Ley 36/2003, de 11 de noviembre, de medidas de reforma económica agrega una disposición adicional, la trigésima sexta, a la LGSS en virtud de la que se aproxima la cotización de los trabajadores por cuenta propia incluidos en el REA a la cotización de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos³⁶⁸.

De esta forma se ha producido una aproximación entre el sostenimiento económico del sistema que se realiza por los distintos colectivos que integran el Sistema de la seguridad social sobre la base del principio contributivo y en atención al cumplimiento del objetivo de la “equidad horizontal”: a igual situación económica idéntica contribución.

También en esta línea se ha modificado la cotización de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario, estableciéndose la equiparación de cotizaciones con los trabajadores Autónomos. En esta línea también esta en proyecto la plena equiparación en la cotización con los trabajadores del Régimen General.

4.3.5.- Perspectivas de futuro

³⁶⁷ MONTOYA MELGAR, A.: “El desarrollo normativo del Pacto de Toledo”, Aranzadi Social, Vol. V, 1999, p. 1.269, CABEZA PERERIRO, J.: “Convergencia entre Regímenes de Seguridad Social”. Temas Laborales, núm. 66, 2002, p. 49.

³⁶⁸ LOPÉZ GANDÍA, J.: “El Acuerdo para la mejora y desarrollo del sistema...”, op. cit., p. 46.

Se puede decir las transformaciones en la financiación de la seguridad social agraria están poniendo de manifiesto la transformación definitiva del sistema español de protección social agraria de carácter transitorio en un sistema de protección social propio de estructuras agrarias plenamente capitalizadas. Y, además, se cumplen las previsiones de unidad del Sistema en cumplimiento del principio de equidad horizontal de los artículos 10.4 y 5 de la LGSS.

Sin embargo, esta tendencia a la máxima homogeneidad con el Régimen General todavía deberá tener en cuenta como predisponen los artículos 10.3 y 4 de la LGSS “las disponibilidades financieras del sistema y las características de los distintos grupos afectados por dichos Regímenes”.

En este sentido el incremento de la cuantía de las cotizaciones de los trabajadores autónomos del Régimen Especial Agrario todavía ha levantado ciertas susceptibilidades ya que no se han tenido en cuenta factores sociológicos y socioeconómicos que han inspirado algunas diferencias, factores sobre los que se han sostenido las especialidades en materias de cotización del Régimen Especial Agrario³⁶⁹. También se han alzado gritos de protesta por parte de los colectivos afectados de nueva incorporación al Régimen Especial Agrario debido al mayor esfuerzo económico que se les va a exigir siendo este un sector tradicionalmente débil.

Por todas estas razones y tal y como se ha puesto de manifiesto en los diversos programas legislativos de reforma se destaca la necesidad de actuar de forma gradual y progresiva con la finalidad de evitar fracturas sociales o desequilibrios presupuestarios³⁷⁰. En esta línea se reafirma la disposición adicional trigésima sexta de la LGSS cuando dispone que las nuevas cotizaciones de los trabajadores agrarios por cuenta propia se deben calcular de forma progresiva, estableciéndose un período

³⁶⁹ CABEZA PEREIRÓ, J.: “Convergencia entre Regímenes de Seguridad Social”, op. cit., p. 47.

³⁷⁰ MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C.: “Campo de aplicación y estructura del sistema de Seguridad Social” en VV.AA., Comentario a la Ley General de Seguridad Social, op. cit., p. 194.

transitorio de hasta al año 2018, durante el que se aplican unos coeficientes reductores.

La cuestión se plantea en cuanto al grado de cumplimiento del objetivo de “equidad horizontal”, es decir, personas con idéntica situación que deban efectuar idéntica contribución. Por todo ello, se tendría que tener muy en cuenta la situación económica actual de los trabajadores integrantes del Régimen Especial Agrario. En el actual grado de desarrollo comercial del sector agrario español permanecen obsoletas especiales reglas de cotización propias de los sistemas de transición, sin embargo, todavía se tendría que atender a ciertos colectivos agrarios como por ejemplo, agricultura de montaña, en los que los que la rente todavía es exigua y para los cuales todavía cabría plantearse el sostenimiento de ciertas especialidades. Por todo ello es por lo que las perspectivas de futuro parecen apuntar a la línea ya iniciada con la incorporación de los autónomos agrarios de hacer uso de los sistemas especiales del artículo 11 de la LGSS en función de los determinado por el apartado VII del Acuerdo para la mejora y desarrollo del sistema de protección social de 2001.

De esta forma, el Acuerdo sobre encuadramiento y cotización a la Seguridad Social de los trabajadores agrarios por cuenta propia, de 20 de octubre de 2005 y el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social, de 13 de julio de 2006, que han apostado por la integración de los trabajadores agrarios por cuenta propia en el Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos y por la integración de los asalariados agrarios en el Régimen General han optado por el establecimiento de sistemas especiales.

La conexión de los apartados 3, 4 y 5 de la LGSS permite sostener que las disponibilidades financieras del sistema es un aspecto esencial a efectos de conseguir una regulación lo más homogénea posible con el Régimen General.

CAPÍTULO III

EL RÉGIMEN ESPECIAL AGRARIO.

ACCIÓN PROTECTORA

1.- CONTINGENCIAS PROTEGIDAS

1.1.- INTRODUCCIÓN

En la normativa reguladora del REA no se formulan explícitamente divergencias en la determinación de los supuestos objeto de la acción protectora con respecto al Régimen General, ni respecto del conjunto del Sistema. Los artículos 14.2 del Decreto 2123/1971 y 45.1 del Decreto 3773/1972 realizan una remisión generalizada al Régimen General tanto en lo que tiene que ver con los trabajadores por cuenta ajena como respecto de los trabajadores por cuenta propia³⁷¹. El accidente de trabajo y la enfermedad profesional, el accidente no laboral, la enfermedad común y las contingencias específicas, se consideran para el Régimen Especial Agrario de la misma manera que para el conjunto del Sistema.

La equiparación en cuanto a las contingencias protegidas, así pues, ha sido la constante en las últimas décadas. Y esa homogeneidad se mantiene en el Acuerdo

³⁷¹ Esta no es una remisión estrictamente cuantitativa sino que tiene una base eminentemente cualitativa por cuanto que el art.14.2 de la Ley conjuntamente con el artículo 45.1 del Reglamento establecen una remisión al concepto que respecto de cada una de las prestaciones se realiza por parte del Régimen General.

sobre Medidas en materia de Seguridad Social, suscrito entre el Gobierno y los interlocutores sociales el 13 de julio de 2006, que no anticipa singularidad alguna respecto al ámbito de las contingencias en la integración de los trabajadores del campo en el sistema especial de los trabajadores agrarios por cuenta ajena del Régimen General. Las propuestas realizadas por las Federaciones Agroalimentarias de UGT y CCOO y de la Confederación de Cooperativas agrarias en desarrollo de tal acuerdo tampoco inciden en el mantenimiento de especialidades algunas en relación con las contingencias protegidas a la hora de proceder a la integración en el Régimen General de la Seguridad Social de los trabajadores agrarios por cuenta ajena.

Por otra parte, los sistemas establecidos como modelos a seguir para proceder a la integración tampoco resultan significativos al respecto. La Orden de 30 de mayo de 1991 por la que se regula el sistema especial de frutas y hortalizas e industria de conservas vegetales y la normativa reguladora del sistema desgajado de tareas de manipulado y empaquetado de tomate fresco no realizan especificaciones al respecto. En consecuencia, a la hora de proceder a la equiparación se impone una consideración de igualación de las situaciones de necesidad a las que tiene que hacer frente el ser humano independientemente del tipo de actividad que se lleve a cabo. No existe base ontológica, por tanto, para una consideración jurídica distinta de las contingencias en función del régimen jurídico particular que se aplique a los sujetos protegidos³⁷².

La situación normativa previa no supone un obstáculo para la aproximación entre los trabajadores por cuenta ajena del sector agrario y de la industria y los servicios. La equiparación con el Régimen General dispuesta por el REA para las contingencias protegidas en términos globales conlleva que no existan mayores disparidades en relación con el régimen de los trabajadores del sector industrial y de servicios³⁷³. Sin embargo, esta integración de contingencias puede verse afectada por

³⁷² Vid.: MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C.: "Art.11, Sistemas especiales" en AA.VV.: Comentario a la Ley General de la Seguridad Social, (MONEREO PÉREZ, J.L., MORENO VIDA, M.N. Dir.) Tomo I, Granada, Comares, 1999, p. 254.

³⁷³ Sin embargo, hay que tener en cuenta que la subsidiaridad en el concepto de determinados infortunios respecto de las concreciones llevadas a cabo por el REA conlleva una especificación en cascada. Así, en el caso de Accidentes no laborales y enfermedades comunes se considerarán como tales las lesiones y alteraciones de la salud que, con sujeción

algunas particularidades que se han venido produciendo en el ámbito de la aplicación práctica del REA. Se han mantenido una serie de divergencias en el ámbito de las contingencias protegidas que agudizan las diferencias con el Régimen General³⁷⁴.

La equiparación de los supuestos protegidos entre ambos regímenes no es absoluta ya que sobre la normativa del REA se impone el criterio de especialización marcado específicamente para cada tipo de situación por los Decretos 2123/1971 y 3772/1972³⁷⁵.

Especial significación al respecto han tenido el supuesto de los riesgos catastróficos provocados por los accidentes climatológicos en el ámbito agrario. Algunas posiciones han aventurado que solamente se podría construir un sistema efectivo de protección social en el ámbito agrario sobre la base de estos infortunios. Sin embargo, la regulación de la protección social agraria no llegó nunca a considerar que estos riesgos fuesen objeto de protección por el Sistema de Seguridad Social aunque, eso sí, lo fueron a través de otros mecanismos de protección.

La concepción de las contingencias reguladas en el REA ha venido marcada por las diferencias en las condiciones exigidas para el reconocimiento del derecho a las prestaciones otorgadas en consideración a cada una de ellas. Se desvirtúa, de esa

a los apartados anteriores, no puedan ser calificadas como accidentes de trabajo ni como enfermedades profesionales. Al ser la calificación distinta de las enfermedades profesionales, en función del cuadro reglamentario, entre los trabajadores del REA y la del Régimen General pueden existir enfermedades no calificables de profesionales en el REA que si lo sean para el Régimen General. Algo similar ocurre en el caso de los accidentes de trabajo para los trabajadores por cuenta propia del REA. La inferioridad en el tratamiento conlleva que para estos trabajadores sean considerados accidentes no labores determinadas lesiones que para los trabajadores por cuenta ajena del REA o del Régimen General si son accidentes de trabajo. De esta forma, por la vía negativa se amplía el marco conceptual de definición de determinadas contingencias.

³⁷⁴ Los artículos 14.1 de la LSA y 44 del RSA establecen que las contingencias protegidas serán las que para cada clase de trabajadores se determinen tanto por la LSA como el RSA.

³⁷⁵ Este criterio de especialización queda establecido por el artículo 44 del Reglamento cuando determina que el alcance de la acción protectora del REA cubrirá las contingencias y concederá las prestaciones que se determinan en dicho reglamento y por las excepciones que respecto a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales establecen los números dos y tres del artículo 45 del Reglamento. Como se puede intuir las divergencias no son solamente de matiz, sino también de concepto.

manera, la consideración equitativa general que establecida inicialmente. Por tanto, es necesario evaluar si esas diferenciaciones aplicativas podrán afectar a la regulación integradora del futuro sistema especial de trabajadores agrarios por cuenta ajena dentro del Régimen General.

1.2.- CONTINGENCIAS PROFESIONALES

El carácter de vinculación profesional de base contributiva propio de los sistemas de previsión se vino manifestando también en el REA a la hora de concebir las situaciones de riesgo por las que se pueden acceder a las prestaciones. A diferencia de lo que ha sucedido con el RETA, en el REA siempre se reprodujo la bifurcación entre contingencias profesionales y contingencias comunes. Por la vía de la acumulación normativa, se introdujeron en la regulación del REA los matices propios del principio de responsabilidad empresarial en la cobertura de los riesgos que estuvieron en el origen de una protección social de carácter diferenciado. Sobre este punto se planteó, por tanto, una vez más, el tema del carácter anquilosado de la normativa del REA y la cuestión de fondo de si realmente respondía a los principios auténticos que conforman la noción de Seguridad Social³⁷⁶.

El aspecto más controvertido en la regulación de las contingencias profesionales desarrolladas por el REA residió en la diferente concepción que de las mismas se podía tener en función de que el trabajo agrario desarrollado fuese por cuenta propia o por cuenta ajena³⁷⁷. Al margen de las cuestiones de fondo, la expresa delimitación subjetiva supuso una quiebra en la intencionalidad normativa de

³⁷⁶ La Ley de Bases 193/1963 ya estableció el tema de la consideración conjunta de las contingencias, independientemente del origen profesional que las mismas pudieran presentar. Lo que resulta paradójico es que con tan poco tiempo desde la aprobación de dicha Ley la normativa del REA siguiera formulando la tradicional diferenciación de carácter profesional del sistema de seguros sociales anterior. Se refuerza de esta manera el sentido programático y "tendencial" de la propia Ley de Bases que en muchos aspectos y dada la escasa voluntad de tenerla en cuenta en los posteriores desarrollos legislativos ha ido adquiriendo cada vez menor fuerza como referente normativo.

³⁷⁷ El artículo 45.2 del Reglamento hace una diferenciación expresa respecto de los trabajadores por cuenta propia.

convergencia entre regímenes que había sido propuesta por el legislador en el tema de las necesidades cubiertas. De esta forma, esa intencionalidad apareció como una voluntad de justificación sobre la base de las concordancias existentes y con un sentido de amortiguación en la manifestación de los efectos diferenciadores que representan las divergencias³⁷⁸. Si bien esta diferenciación marcaba un límite en la aproximación del régimen jurídico de los trabajadores agrarios por cuenta propia en relación con los trabajadores agrarios por cuenta ajena, no lo es tanto entre estos y los trabajadores por cuenta ajena del Régimen General.

La plena diferenciación de contingencias por razón de la profesionalidad en el Régimen General no tiene que suponer obstáculo alguno dentro del proceso de integración entre el Régimen General y el REA ya que la delimitación de contingencias conforme a este criterio ha estado en la base de configuración de ambos regímenes. Cuestión distinta es el contenido y alcance que se le haya querido atribuir a dicho elemento configurador.

1.2.1.- Accidente de trabajo

Las dificultades de asimilación entre los trabajadores por cuenta ajena agrarios y por cuenta propia en relación con el accidente de trabajo han puesto de manifiesto durante toda la vigencia del REA la especial vinculación de este colectivo con los trabajadores de la industria y los servicios por cuenta ajena. Esto ha allanado el camino para que la equiparación de los dos regímenes por razón de las contingencias sea realmente efectiva. El reconocimiento del accidente *in itinere* para los trabajadores por cuenta ajena del REA en los mismos términos que para los trabajadores del Régimen General representó la posibilidad de equiparar la normativa sobre accidente de trabajo en todas las situaciones lesivas.

³⁷⁸ Así, los artículos 14 de la Ley y 45 del Reglamento después de establecer que el concepto de contingencias protegidas por el REA será el que se fije respecto a cada una de ellas en el Régimen General de la Seguridad Social se deja entrever, utilizando la expresión "sin más excepciones", la diferenciación existente en el supuesto de accidente de trabajo y enfermedad profesional de los trabajadores por cuenta propia del REA. Lejos de esclarecer el intento de homologación en el tema de las contingencias se desprende una sensación de ocultación en la que se realzan los aspectos coincidentes.

Al igual que los trabajadores incluidos en el Régimen General, los trabajadores por cuenta ajena del REA se ven protegidos por el reconocimiento laboral del accidente que se produce en el desempeño de los actos propios como cargos electivos de carácter sindical, por actuaciones de salvamento, o por la realización de tareas que, por orden del empresario o para el buen funcionamiento de la empresa, se realizan al margen de la categoría profesional correspondiente³⁷⁹. En el primero de los casos, tomando en consideración los criterios de representatividad sindical de nuestro ordenamiento la misma solamente es aplicable para los trabajadores por cuenta ajena. En cuanto al gobierno de las entidades gestoras la situación es clara para los trabajadores por cuenta ajena a través de los sindicatos más representativos. En el caso de los accidentes que se producen como consecuencia de tareas distintas a las de su categoría profesional, cuando estas fueran difícilmente insertadas dentro del concepto de labor agraria establecido por el REA, hubiera sido inaceptable que no se tuviera en cuenta esta situación para los trabajadores agrarios por cuenta ajena dada la dependencia a la que esta sometida su relación con el empresario.

La consecuencia principal de esta homologación tácita es que en el sistema especial que tenía que haber entrado en vigor el 1 de enero del año 2009 no tendría ni siquiera por qué mencionarse con carácter remisivo ningún régimen particularizado pues la práctica judicial ya viene reconociendo esta situación de asimilación desde hace años. Así, se estaría conforme con las precisiones realizadas por las propuestas de las federaciones agroalimentarias de los sindicatos agrarios y de las cooperativas agrarias.

1.2.2- Enfermedad profesional

³⁷⁹ Según el artículo 115 de la LGSS en el desempeño de la actividad sindical se incluyen todos los accidentes sufridos “con ocasión o como consecuencia”, “así como los ocurridos al ir o al volver del lugar en que se ejerciten las funciones propias de dichos cargos”. En las actividades de salvamento también se incluyen aquellas de naturaleza análoga y siempre debe existir alguna conexión con el trabajo.

La integración de los trabajadores agrarios por cuenta ajena dentro de un sistema especial del Régimen General ha presenta mayores problemas en relación con las enfermedades profesionales. A diferencia de lo ocurrido con los accidentes de trabajo han sido mayores las divergencias en la conceptualización de las enfermedades profesionales de los trabajadores agrarios por cuenta ajena con respecto a los trabajadores de la industria y los servicios. De partida, en la regulación del REA se reproducían los mismos parámetros descriptivos que sobre la noción de enfermedad profesional se establecen para el Régimen General³⁸⁰. Así, el elemento “consecuencial” era tenido en cuenta para las enfermedades profesionales de todos los trabajadores que constituían el ámbito subjetivo de aplicación en el REA y, al igual que en el Régimen General, se eliminaba el factor “ocasional” restringiendo notablemente las posibilidades interpretativas de protección que se podrían sostener.

La disyuntiva se presentaba como consecuencia del carácter tasado que representa la conceptualización de la enfermedad profesional en nuestro Sistema de Seguridad Social. Es decir, solamente tienen la categoría de enfermedad profesional aquellas enfermedades provocadas por elementos, sustancias o actividades especificadas reglamentariamente. Esta especificación reglamentaria se producía de distinta forma para el régimen general y para el REA lo que conllevaba, dada la importancia de las disparidades, la introducción de un índice de heterogeneidad que resultaba difícil de explicar³⁸¹. Aunque el régimen reglamentario de carácter específico

³⁸⁰ El artículo 116 del Régimen General establece que se debe entender por enfermedad profesional la que se contrae “a consecuencia del trabajo ejecutado”.

³⁸¹ El cuadro de enfermedades profesionales y lista de trabajo con riesgo de producirlas que se establecía era sumamente esclarecedor a efectos de esa diferenciación. Así, aparecía de la siguiente manera: Enfermedad profesional: Enfermedades causadas por metales: Enfermedades causadas por el plomo y sus derivados Enfermedades causadas por el mercurio, sus amalgamas y sus compuestos. Enfermedades causadas por el manganeso y sus compuestos Enfermedades causadas por metaloides: Enfermedades causadas por el fósforo y sus compuestos. Enfermedades causadas por el arsénico y sus compuestos. Enfermedades causadas por el flúor y sus compuestos. Enfermedades causadas por el ácido sulfhídrico. Enfermedades causadas por agentes animados: Enfermedades transmitidas por animales (carbunco, tétanos, leptospirosis, tuberculosis bovina). (En relación con el tema del carbunco hay que precisar que en este sentido el cuadro del REA se adelanto casi en una década al cuadro establecido con carácter general para el sistema. Hay que tener en cuenta que esta enfermedad se reconoció para las actividades de carga, descarga y transporte de mercancías a raíz del RD 2.821/1980). Enfermedades parasitarias (anquilostomiasis, anguillulosis, paludismos, etc Enfermedades causadas por agentes físicos: Cannabosis y bagazosis. Dermatitis profesionales. Riesgos profesionales: Preparación y empleo de insecticidas con arseniato de plomo. Empleo de fungicidas para la conservación de los granos. Manipulación y transporte de escorias Thomas para su empleo como abono. Utilización de insecticidas y raticidas que

tuvo su origen para los trabajadores por cuenta propia se aplicaba también a los trabajadores por cuenta ajena³⁸². Esto daba lugar a ciertas dudas sobre la posible complementariedad reglamentaria entre la noción de enfermedad profesional de los trabajadores por cuenta ajena del Régimen General y la de los trabajadores por cuenta ajena del REA³⁸³. A pesar de ello, los datos de la evolución normativa³⁸⁴ han sido contundentes para confirmar la aplicación del cuadro general del sistema de enfermedades profesionales para todos los trabajadores incluidos en el régimen especial. De esta forma, para los trabajadores agrarios por cuenta ajena es de aplicación el RD 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales, en los mismos términos que para los trabajadores de la industria y los servicios³⁸⁵. El cuadro de enfermedades profesionales que aparecía en

contengan fósforo. Empleo de insecticidas y anticriptogámicos que contengan compuestos de arsénico. Empleo de compuestos de flúor, como insecticidas, pesticidas y preservativo de la madera. Enriado del cáñamo y del esparto. Todos los trabajos susceptibles de poner en contacto a los obreros con los animales o con los cadáveres de estos animales. Trabajos de manipulación, carga, descarga, transporte y empleo de los despojos de los animales enfermos. Trabajos en huertas. Trabajos de saneamiento y transformación de zonas palúdicas. Trabajos de manipulación del cáñamo y del bagazo de la caña de azúcar. Todos los trabajos (no incluidos por su etiología en otros epígrafes del cuadro) que produzcan enfermedades de la piel, de origen físico o químico, bien sea como irritantes cutáneos primarios o como sensibilizadores cutáneos, y obliguen a una interrupción del trabajo permanente o recidivante.

³⁸² Para los trabajadores por cuenta propia la aplicación del cuadro específico de enfermedades profesionales era incuestionable. Estaba claro que la no derogación del artículo 45.2 suponía el reconocimiento de la especialidad contenida por el mismo para el colectivo de los trabajadores por cuenta propia del REA. Según este artículo del RSA es enfermedad profesional aquella que sea contraída a consecuencia del trabajo por cuenta propia siempre que esté provocada por la acción de los elementos o sustancias y en las actividades especificadas en el cuadro que el mismo reglamento establece.

³⁸³ No habría que realizar ninguna especificación al respecto de no ser por el hecho de que según el artículo 45.2 del RSA in fine también para los trabajadores por cuenta ajena del REA se les debe aplicar el cuadro anejo de enfermedades establecido para los trabajadores por cuenta propia.

³⁸⁴ En la medida en que en el RD 1995/1978, de 12 de mayo, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la seguridad social su disposición derogatoria solamente se refería al cuadro de enfermedades profesionales y listas de trabajo con riesgo de producirlas anexo al Decreto 792/1961, de 13 de abril, y las disposiciones complementarias del mismo, se excluía la posibilidad de aplicar el mismo a los trabajadores por cuenta ajena del REA. Sin embargo, a partir de la aprobación del RD 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales, se ha producido la equiparación de los trabajadores agrarios con los del Régimen General en la naturaleza de las enfermedades profesionales y las actividades con riesgo de producirlas.

³⁸⁵ Según la disposición derogatoria Única del RD 1299/2006 "Quedan expresamente derogados el Real Decreto 1995/1978, de 12 de mayo, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social, y la lista de enfermedades profesionales que figura como su anexo, así como el cuadro de enfermedades profesionales y la lista de trabajos con riesgo de producirlas, que figura como anexo al Decreto 3772/1972, de

el anexo del D.3772/1972, de 23 de diciembre fue derogado y sustituido a partir del 1 de enero de 2007 por dicho RD, que proporcionó una nueva lista de enfermedades profesionales fruto del Acuerdo alcanzado entre el Gobierno y los interlocutores sociales con fecha de 13 de julio de 2006 y en virtud de la Recomendación 2003/670/CE que proporciona una lista europea de enfermedades profesionales que se deben introducir en todos los sistemas Nacionales de los Estados miembros.

La principal consecuencia de la integración es, por tanto, la relegación definitiva de cualquier atisbo de diferenciación de las enfermedades que constituyen contingencia profesional cubierta por el REA.

1.2.3 Efectos jurídicos

La aproximación conceptual en la determinación de las contingencias profesionales ha permitido establecer unas derivaciones jurídicas afines a la hora de proceder a la integración de los trabajadores por cuenta ajena agrarios dentro del Régimen General. Esta afinidad no solamente presenta una virtualidad conceptual. También hay que tomarla en consideración a la hora de entender los efectos jurídicos particulares que con carácter general introduce esta bifurcación profesional en el ámbito jurídico de la protección agraria.

Hay que resaltar que la aceptación de los riesgos profesionales en el REA supuso una modulación en la concepción de la cobertura permitiendo aplicar una noción de responsabilidad objetiva empresarial. De conformidad con esa modulación se amplió el ámbito subjetivo de protección para las prestaciones que se derivaban de los riesgos profesionales. Así, para acceder a estas prestaciones no era necesario reunir las condiciones generales de inclusión en el REA, bastaba con la realización de una actividad agraria por cuenta ajena en el momento de producirse la contingencia

correspondiente³⁸⁶. El artículo 54 del Decreto 3772/1972 resultaba claro al admitir el reconocimiento de las prestaciones derivadas de accidente de trabajo o enfermedad profesional a aquellos trabajadores que sin reunir las condiciones generales para la inclusión “se encontrasen de hecho prestando servicio como trabajadores por cuenta ajena en labores agropecuarias al producirse tales contingencias”³⁸⁷. Sin duda, estas determinaciones tendrían que tener la misma virtualidad práctica dentro del Régimen General. La asimilación no puede suponer una mayor desprotección.

En conclusión, como se ha podido comprobar, ya había bastantes puntos de correspondencia en la concepción de los supuestos concretos de la cobertura profesional en situación de ajeneidad entre las prescripciones realizadas por los Decretos del REA y la LGSS. Esta asimilación de hecho permitió atribuir una misma eficacia a las consecuencias jurídicas derivadas de dichos riesgos para los trabajadores que conforman el ámbito subjetivo de uno u otro régimen. Así, las prestaciones de los trabajadores agrarios por cuenta ajena derivadas de contingencias profesionales gozaban del mismo régimen jurídico que las establecidas para el Régimen General³⁸⁸. En este caso, la remisión general ha significado de hecho un tratamiento igualitario de las consecuencias derivadas de los riesgos profesionales de los trabajadores agrarios por cuenta ajena del REA y del Régimen General mucho antes de producirse la integración definitiva. Por tanto, cualquier obstáculo que se quiera argumentar sobre la base de la anterior regulación solamente puede ser calificado como formal o aparente.

2.- LAS PRESTACIONES DEL REA

³⁸⁶ Los artículos 24 de la LSA y 54 del RSA entienden que las prestaciones derivadas por accidentes y enfermedades profesionales les son aplicables a los trabajadores por cuenta ajena que reuniesen las condiciones necesarias para estar comprendidos dentro del campo de aplicación del REA y que también les serán aplicables a los trabajadores que sin contar con esas condiciones se encontrasen prestando servicios por cuenta ajena de carácter agropecuario al producirse tanto el accidente como la enfermedad.

³⁸⁷ Vid.: GARCÍA ROMERO, B.: *Seguridad Social Agraria: Acción Protectora*, op. cit., p. 25.

³⁸⁸ Respecto de los trabajadores por cuenta ajena los artículos 24 de la LSA y 54 del RSA consideran que en los supuestos de accidente de trabajo o, en su caso, enfermedad profesional las prestaciones que se correspondan se otorgarán con “la misma extensión, forma, términos y condiciones” que las establecidas para el Régimen General.

2.1.- LA HOMOGENEIDAD EN LA CONFIGURACIÓN DE LAS PRESTACIONES

La concepción lógica de Sistema de Seguridad Social con la que se venido configurando la institucionalización de la protección social en España desde los años sesenta ha permitido que, a pesar del mantenimiento dentro de la acción protectora del REA de unos rasgos diferenciadores propios de un sistema profesional, se hayan podido ir introduciendo mecanismos normativos que acentúan su lógica homogeneizadora. El hecho de que el REA haya sido establecido como parte integrante de este sistema ha significado que, aunque la especialidad adquiriese una fuerza relevante en el tratamiento de sus prestaciones, no se haya podido sustraer al impulso que como motor del propio sistema de Seguridad Social supone el desarrollo del principio de homogeneidad. De lo contrario, hubiera sido muy difícil sostener cualquier argumento, por mínimo que fuera, en favor de la autonomía técnica de las prestaciones otorgadas por el REA respecto de las que ya fueron otorgadas por el anterior sistema de previsión social agrario. Este impulso era el fundamento sobre el que se sostenía la prioridad que la regulación del REA otorgaba a la homologación de la acción protectora de los trabajadores agrarios por cuenta ajena con la del Régimen General³⁸⁹. Y es que, dentro de esa concepción lógica unificadora que representa la idea de Sistema de Seguridad Social el Régimen General se convierte en la pieza central, con una primacía absoluta, dentro de una concepción generalizada que lo considera como Régimen común³⁹⁰.

³⁸⁹ De conformidad con los artículos 19 del D. 2123/1971 y 49 del D. 3772/1972 se confirma esa pretensión de igualdad al establecer que las prestaciones otorgadas a los trabajadores por cuenta ajena y también a sus familiares deberán ser otorgadas en la misma extensión, forma, términos y condiciones que las otorgadas por el Régimen General. Con el D. 2123/1971, que tiene rango de ley, la pretensión adquiere mayor relevancia ya que el artículo 19 se dedica exclusivamente a resaltar esa prioridad consustancial a las prestaciones de los trabajadores agrarios por cuenta ajena frente a lo establecido por el artículo 49 del D. 3772/1972 donde tal apreciación aparece diluida dentro de la formulación genérica de prestaciones a las que pueden acceder tal conjunto de trabajadores.

³⁹⁰ Como pone de manifiesto el profesor BORRAJO la tendencia homogeneizadora que subyace en las bases jurídicas internas de la noción de Sistema se concreta en un objetivo de unificación que encuentra en el Régimen General un referente absoluto. Vid.: BORRAJO DACRUZ, E.: "El sistema público de Seguridad Social: presente inquieto y futuro abierto", op. cit., p. 12.

La propia consideración de Sistema ha dado lugar a que dentro de la configuración de las prestaciones otorgadas a los trabajadores por cuenta ajena del REA se estableciesen los elementos normativos suficientes para considerar a estas prestaciones como medidas técnicas indisociables de las prestaciones establecidas en el Régimen General. De esta forma, según el artículo 19 de la LSA y 49 del RSA las prestaciones de los trabajadores por cuenta ajena del REA se aplican con la misma extensión, forma, términos y condiciones que las del Régimen General. Sin embargo, esta lógica normativa de equiparación no se expresa en términos absolutos sino que deja abierta la entrada a posibles excepciones, como no podía haber sido de otro modo, ya que sino no hubiera tenido sentido una regulación específica para las prestaciones de las que pueden ser beneficiarios los trabajadores agrarios por cuenta ajena.

Es así como, dentro del propio sistema normativo de las prestaciones para los trabajadores agrarios por cuenta ajena, se abre la tensión dialéctica entre los objetivos de unificación y de resistencia al cambio que afecta a todo el Sistema de Seguridad Social y que deja como un valor meramente programático uno de sus postulados básicos, el de la universalidad³⁹¹. Ese sentido programático se puede apreciar de una manera fundamental en la evolución experimentada por estas prestaciones desde los años setenta en la que se pone de manifiesto después de más de tres décadas la asimetría protectora con la que se estableció la normativa reguladora del REA.

2.2.- CUADRO DE PRESTACIONES

Las prestaciones de las que se puede ser beneficiario en el REA se han configurado a través del listado que con carácter general ha sido establecido para todo el sistema. De esta forma, el cuadro de prestaciones establecidas por el REA para los trabajadores agrarios por cuenta ajena no difiere sustancialmente de las prestaciones

³⁹¹ Los artículos 19 del D. 2123/1971 y 49 del D. 3772/1972 establecen que la aplicación de las prestaciones a las que pueden acceder los trabajadores agrarios por cuenta ajena deben respetar en cualquier caso las particularidades que se determinan tanto por la Ley como por el Reglamento así como por sus disposiciones de desarrollo. Con el reconocimiento de estas salvedades se perpetúa el mantenimiento de un sistema de protección específico justificado por una cobertura de parificación entre prestaciones del Régimen General y del R.E.A. que adquiere un mero carácter tendencial.

establecidas para los trabajadores incluidos en el Régimen General³⁹². Habida cuenta que el artículo 38 de la LGSS es el que establece la acción protectora del Régimen General se puede concluir que la protección de los trabajadores agrarios por cuenta ajena queda configurada, en términos generales por el mismo número de prestaciones que en el Régimen General:

1 Asistencia sanitaria en los casos de maternidad, enfermedad común o profesional y de accidentes, sean o no de trabajo.

2 Incapacidad Temporal.

3 Maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia.

4 Incapacidad Permanente.

5. Lesiones permanentes no invalidantes.

6 Jubilación.

7 Muerte y supervivencia.

8 Prestaciones familiares.

9 Desempleo.

³⁹² Los artículos 18 del D. 2123/1971 y 49 del D. 3772/1972 vienen a enumerar las mismas prestaciones que el artículo 38 de la LGSS. Establecen que los trabajadores por cuenta ajena del R.E.A. pueden ser beneficiarios de la asistencia sanitaria, las prestaciones económicas por incapacidad laboral transitoria e invalidez, hoy incapacidad temporal e incapacidad permanente, las prestaciones económicas por jubilación, por muerte y supervivencia y la protección a la familia. Se habla, también, de las ayudas por desempleo, las indemnizaciones a tanto alzado por lesiones derivadas de accidente de trabajo o enfermedad profesional cuando no causan incapacidad y, también, de los servicios sociales como complemento de las prestaciones anteriores y de los beneficios de asistencia social ante situaciones especiales. Este conjunto de prestaciones representa la aplicación para los trabajadores por cuenta ajena del REA del nivel mínimo y obligatorio de la acción protectora establecida por el Texto Articulado de la Ley de Bases (D. 907/1966, de 21 de abril), para todas las personas incluidas en el campo de aplicación del Sistema de Seguridad Social. Vid.: BORRAJO DACRUZ, E.: "De la previsión social a la protección en España: bases historico-institucionales hasta la constitución", op. cit., p. 25. Esta asimilación permite el cumplimiento de las prescripciones normativas generales para todo el sistema. Así, de conformidad con el art. 38 de la LGSS se cumple la máxima de que la acción protectora establecida por el Título I de dicha ley "establece y limita el ámbito de extensión posible del Régimen General y de los Especiales de la Seguridad Social, así como de la modalidad no contributiva de las prestaciones".

Al margen de ese carácter enumerativo que reviste la atribución concreta de prestaciones por parte del REA a los trabajadores agrarios por cuenta ajena, hay algunas especialidades en cuanto a la inclusión de los servicios sociales y de los beneficios de la asistencia social dentro de ese elenco. Aunque el propósito de tal inclusión parece haber sido exclusivamente el de complementar unas deficientes prestaciones de carácter contributivo, lo cierto es que se abre el campo de las prestaciones que se otorgan a los trabajadores agrarios por cuenta ajena hacia realizaciones conceptuales más amplias. Se pone de relieve de esta forma una noción de Seguridad Social en el REA de carácter extenso, no exclusivamente de las prestaciones por las cuales se ha cotizado de conformidad con una normativa específica sino, también, de todo el conjunto de actuaciones llevadas a cabo por parte de las Administraciones públicas para atender a las situaciones de necesidad en el ámbito agrario. Con este sentido normativo, independientemente del desarrollo efectivo que de esos servicios sociales y medidas de asistencia social se haya llevado a cabo desde el año setenta y dos, se habría dejado abierta la posibilidad de construir un sistema de protección social público para los trabajadores agrarios con técnicas no exclusivas de la Seguridad Social³⁹³.

En cuanto a la configuración de las prestaciones proyectadas en el nuevo sistema especial de trabajadores agrarios por cuenta ajena de carácter eventual y fijos-discontinuos el documento presentado por la Confederación de Cooperativas Agrarias pone de manifiesto la necesidad de establecer una equiparación inicial de las prestaciones entre el sistema especial y el Régimen General. Por su parte las propuestas realizadas por las federaciones agroalimentarias de UGT y CCOO establecen con carácter general que los trabajadores agrarios “acogidos al sistema especial de trabajadores agrarios por cuenta ajena, se regirán por las mismas normas y derechos” que el resto de los trabajadores por cuenta ajena del Régimen General. Sin embargo, en ambos casos se produce una falta de precisión del marco genérico

³⁹³ El REA utiliza un “nuevo concepto integrador” compuesto por una Seguridad Social pública que serían todas las prestaciones contributivas que se enumeran específicamente por los artículos 18 del D. 2123/1971 y 49 del D. 3772/1972, una asistencia social pública que estaría compuesta por todas las prestaciones económicas de carácter no contributivo y por unos servicios sociales que estarían compuestas por las actuaciones concretas prestadas por las administraciones públicas en beneficio de los trabajadores agrarios. Sobre la idea de sistema de protección social pública véase BORRAJO DACRUZ, E.: “La Seguridad Social en la Constitución española: Desarrollos legales y criterios del Tribunal Constitucional”, op. cit., p. 21.

de prestaciones del sistema especial aunque se enumeran las prestaciones que pueden presentar una serie de especialidades. Este es el caso de la incapacidad temporal, la jubilación y el desempleo. Sin embargo, esta ausencia de determinación de un marco genérico de prestaciones dentro del nuevo sistema especial no es excesivamente relevante:

1º Porque del régimen jurídico de los sistemas especiales integrados en el Régimen General se entiende que la acción protectora, salvo especificidades, es exactamente igual que la del régimen común.

2º Porque en la regulación del REA ya se establece con carácter general la asimilación en el reconocimiento de las prestaciones de los trabajadores agrarios por cuenta ajena con el resto de los trabajadores en régimen de ajeneidad.

3º Por la especial vinculación de la normativa específica sobre prestaciones del REA con el Régimen General a la hora de su aplicación.

3 REQUISITOS GENERALES DE LAS PRESTACIONES

3.1.- LA EQUIPARACIÓN CON EL RÉGIMEN GENERAL

De la misma manera que acontece en el RG y el resto de regímenes la regulación del REA establece unas condiciones generales para acceder a las prestaciones³⁹⁴. Según el artículo 46 del RSA los requisitos generales de las prestaciones del REA son los de estar en alta o asimilada, estar al corriente en el pago de las cuotas de la Seguridad Social, y reunir las condiciones reglamentarias exigidas

³⁹⁴ El artículo 41 de la LGSS establece que “las Entidades gestoras de la Seguridad Social serán responsables de las prestaciones cuya gestión les este atribuida, siempre que se hayan cumplido los requisitos generales y particulares exigidos para causar derecho a las mismas” (...) “específicas que sean aplicables a los distintos regímenes especiales”.

para la inclusión en el censo³⁹⁵. Esta regulación específica de las condiciones generales de las prestaciones por parte de la normativa reguladora del REA no se opone a la regulación del RG sobre todo si se tiene en cuenta que el artículo 19 de la LSA determina con carácter general que en el REA tienen que aplicarse los mismos requisitos generales del derecho a prestaciones que los establecidas en el RG³⁹⁶.

La consecuencia principal de esa equiparación es que las condiciones generales del derecho a prestaciones del REA y del RG no difieren en su configuración general. El requisito de afiliación y alta aparece reconocido para el RG por el artículo 124 de la LGSS y la disposición adicional 39 de la LGSS establece como requisito general el de estar al corriente en el pago de las cuotas en el caso de trabajadores que sean responsables del ingreso de cotizaciones³⁹⁷. El único requisito general que no se menciona por el artículo 46 del RSA y que si aparece expresamente mencionado en el artículo 124 de la LGSS es el del cumplimiento de determinados períodos de cotización. No obstante, ello no debe dar lugar a entender que dicho requisito no tiene la consideración de condición general de derecho a prestaciones en el REA ya que el período de cotización se prevé para el reconocimiento de las mismas prestaciones del REA que las del RG. Por tanto, las posibles diferencias particulares del modelo establecido por el REA no son insalvables de cara a la futura integración de los trabajadores por cuenta ajena del REA dentro del Régimen General. De esta forma, las propuestas para el establecimiento de un sistema especial para trabajadores por cuenta ajena, eventuales y fijos discontinuos, dentro del Régimen General no establecen precisiones específicas en las reglas generales de acceso a prestaciones³⁹⁸.

³⁹⁵ El artículo 46 del RSA por falta de su homologado correspondientes en la LSA es el que determina las condiciones exigibles con carácter general para el reconocimiento de las prestaciones comprendidas en la acción protectora del REA.

³⁹⁶ La adopción de este esquema es conforme con las prescripciones establecidas en el artículo 19 de la LSA cuando establece que las prestaciones de las que pueden ser beneficiarios los trabajadores por cuenta ajena del REA se deben otorgar con las mismas condiciones que en el Régimen General.

³⁹⁷ La disposición adicional 39 LGSS fue introducida por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre. Con respecto a este requisito hay que tener en cuenta que la Administración aplica el mecanismo de "invitación al pago", momento en el que el sujeto puede regularizar su situación.

³⁹⁸ Sin embargo, ello no significa que en los sistemas especiales integrados en el Régimen General no se puedan establecer reglas específicas en orden a esa integración. Así, en el

3.2.- ENCONTRARSE EN ALTA O SITUACIÓN ASIMILADA AL ALTA.

3.2.1.- Alta.

La tendencia de homogeneización previa que tiende a superar los obstáculos para el establecimiento del sistema especial de trabajadores agrarios por cuenta ajena dentro del Régimen General en orden a las condiciones para el acceso a las prestaciones se manifiesta con especial significación en el caso de la situación de alta. Con respecto a esta condición se ha venido produciendo en los últimos años una cierta aproximación para que a los trabajadores agrarios por cuenta ajena del REA se les puedan reconocer las prestaciones al mismo nivel que al resto de trabajadores por cuenta ajena del RG. Dentro de las condiciones generales que se exigen para el acceso a prestaciones el requisito de alta se ha convertido en una condición general en nuestro ordenamiento de la Seguridad Social. De esta forma, el REA simplemente está reproduciendo una condición que es una exigencia compartida con otros regímenes, de manera particular con el RG³⁹⁹.

No obstante lo anterior hay que advertir que formalmente el alta en cuanto tal no viene reconocida como un acto propio de matriculación del REA. Se sigue generando de esta forma una contradicción legislativa que pone de manifiesto la

artículo 6 de la Orden de 30 de mayo de 1991 por la que se regula el sistema especial de frutas, hortalizas e industria de conservas vegetales se contienen reglas específicas sobre el "cómputo de periodos a efectos del derecho a prestaciones". Esta posibilidad resulta particularmente relevante para el sistema especial de trabajadores por cuenta ajena del Régimen General en la medida en que dicho sistema se propone como modelo a seguir por parte del documento presentado por la Confederación de Cooperativas Agrarias. En consecuencia, se plantea la posibilidad de introducir algunas excepciones que tendrían como base las particularidades de la regulación anterior. Se trata, por tanto, de analizar las posibilidades planteadas por el régimen anterior y ver, en que medida, habría posibilidad de encaje en el sistema especial.

³⁹⁹ En un principio se podría afirmar que el artículo 46.1 del Reglamento reproduce el mismo requisito establecido para el Régimen General en el artículo 124.1 del TRLGSS, cuando establece que "las personas incluidas en el campo de aplicación del Régimen General causarán derecho a las prestaciones" cuando "reúnan el requisito general de estar afiliadas y en alta en este Régimen o en situación asimilada al alta, al sobrevenir la contingencia o situación protegida".

tendencia del REA a adoptar los esquemas propios del RG a la hora de abordar el régimen de acceso a las prestaciones, aunque determinados elementos de su configuración normativa todavía sigan manteniendo especificidades. Si el acto de matriculación propiamente dicho del REA es la inscripción en el censo, el requisito de alta debe entenderse referido a él⁴⁰⁰. Es decir, para entender cumplido el requisito de alta en el REA se deben de cumplir las exigencias necesarias para que la inscripción en el censo sea válida⁴⁰¹.

La inscripción como acto de matriculación hace imposible la aplicación directa de la normativa del Régimen General establecida para el cumplimiento de la obligación de alta⁴⁰². De esta manera, la especificidad propia del requisito de inscripción presenta un conjunto de divergencias con el Régimen General para el cumplimiento concreto del requisito. Al pervivir el requisito de inscripción aún en los periodos de inactividad laboral se puede gozar del derecho a la obtención de prestaciones sin estar desarrollando la actividad, situación que no acontece en el requisito de alta⁴⁰³. Sin embargo, hay que tener en cuenta que esta situación de inactividad bajo la cobertura de la inscripción no puede dar lugar indefinidamente al mantenimiento del derecho de acceso a prestaciones.

⁴⁰⁰ La inscripción en el censo hace las veces tanto de afiliación al sistema como de alta. De esta forma, se introducen dentro de la conformación de las condiciones para el acceso a prestaciones elementos de determinación que ya eran previos a la propia configuración de la especialidad agraria dentro del Sistema de la Seguridad Social. Vid. BORRAJO DACRUZ, E. "Notas sobre afiliación y cotización en el Régimen Especial de los Seguros Sociales en la Agricultura". op. cit. p. 666.

⁴⁰¹ Esta interpretación sería congruente con el enunciado del artículo 5.1 de la LSA cuando establece como obligatoria la inscripción "en el censo del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social" de los trabajadores incluidos en el campo de aplicación del REA y, también, con el artículo 13 de la misma ley cuando considera que "Reglamentariamente se determinarán los efectos, derechos y obligaciones derivados de las situaciones especiales de pérdida o conservación de la situación de alta o asimiladas a está".

⁴⁰² De conformidad con lo establecido por la Disposición Adicional 8ª de la LGSS son de aplicación al REA la exención en el requisito de alta o asimilada para cusar derecho a las prestaciones por incapacidad permanente, jubilación y muerte y supervivencia.

⁴⁰³ Esto vendría confirmado porque cuando el Régimen Especial Agrario desea que se cumpla con el requisito del desarrollo efectivo de la actividad agraria así lo ha venido estableciendo, por ejemplo en el caso del artículo 21 de la LSA cuando para reconocer la incapacidad temporal se exige una situación de trabajo efectivo.

Según las reglas 4ª y 5ª del artículo 45 del RD 84/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social⁴⁰⁴, modificadas por el RD 807/2006, de 30 de junio, una vez transcurridos el período de seis meses naturales y consecutivos sin que se haya llevado a cabo actividad agraria alguna o bien el trabajador se hubiera dedicado con exclusividad al ejercicio de una actividad no agraria se debe proceder a la baja en el censo del trabajador⁴⁰⁵. Igualmente cuando no exista comunicación de la realización de jornadas reales respecto de un trabajador por cuenta ajena durante seis meses naturales consecutivos, sin que durante ellos el trabajador haya ingresado la cuota fija correspondiente, la Tesorería General de la Seguridad Social debe proceder de oficio a la baja a dicho trabajador con efectos del último día del mes en que realizara la última jornada real comunicada. En consecuencia, una vez que se haya procedido a la baja del trabajador se entiende el incumplimiento en el requisito de inscripción con lo que el trabajador queda fuera del ámbito de aplicación de las prestaciones otorgadas por el REA.

También hay que tener en cuenta que para el cumplimiento de este requisito de inscripción se requiere que previamente se hayan cumplido todas las condiciones que

⁴⁰⁴ De conformidad con lo prevenido por el artículo 11 de la LSA según el cual “la baja en el censo tendrá lugar en la forma y plazos que reglamentariamente se determinen”.

⁴⁰⁵ En estos supuestos, los trabajadores agrarios deberán solicitar la baja en este régimen especial dentro del plazo de los seis días siguientes a aquel en que se sobrepase el indicado límite y la citada baja surtirá efectos a partir del día primero del séptimo mes siguiente a aquel en que se iniciaran las actividades no agrarias o al de la última jornada realizada por el trabajador o de la finalización de la percepción de la prestación, el subsidio por desempleo o la renta agraria. Los trabajadores agrarios incluidos en este régimen especial que realicen, por un período superior a seis meses, naturales consecutivos, trabajos en virtud de los cuales hayan quedado encuadrados en un régimen distinto del agrario de la Seguridad Social causando baja en éste, una vez hayan finalizado los trabajos citados o hubieran agotado las correspondientes prestaciones económicas de la Seguridad Social, incluidas las prestaciones y subsidios por desempleo a que tuvieran derecho por dichos trabajos, podrán solicitar y obtener su inscripción en el Censo agrario de la Seguridad Social, sin necesidad de acreditar nuevamente los requisitos de habitualidad y medio fundamental de vida para la inclusión en el Régimen Especial Agrario, siempre que la solicitud se formule dentro de los tres meses siguientes a la fecha de finalización de los trabajos o de las prestaciones o subsidios indicados. Cuando el período de actividad agraria de los trabajadores por cuenta ajena no corresponda a meses completos, los efectos de las altas y bajas serán, respectivamente, desde el día en que comience la actividad agraria en el mes de que se trate o hasta el día en que se hubiesen dejado de reunir las condiciones para estar incluido en el Régimen Especial Agrario.

dan lugar a la inclusión en el ámbito subjetivo⁴⁰⁶. Por eso resulta paradójico que, adicionalmente, de forma contraria a como ocurre con el requisito de alta del Régimen General, se exija para el reconocimiento del derecho a prestaciones por parte del artículo 46 del RSA que se tengan que cumplir las condiciones exigidas para la inclusión en el censo⁴⁰⁷. Aunque esta exigencia pudiera fundamentarse en la importancia que revisten esas condiciones, en realidad no deja de ser una reiteración en el cumplimiento de esos requisitos. Hay que tener en cuenta que sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en el ámbito de aplicación la inscripción no es válida⁴⁰⁸. La inscripción en si misma considerada es un requisito adicional cuyo mero cumplimiento formal impide que se puedan percibir las prestaciones en el caso de que falten los otros requisitos mencionados⁴⁰⁹.

Esa falta de exigencia en el cumplimiento formal del requisito de inscripción es confirmada por los datos normativos que no la exigen para determinadas prestaciones y se corrobora con la posibilidad de dispensa judicial de este requisito cuando se cumple con el requisito de cotización mínima⁴¹⁰. En consecuencia, el requisito de

⁴⁰⁶ Así es como viene establecido por el artículo 5.2 de la LSA cuando establece que tanto para la obligación de cotizar como para la de inscribirse en el censo es necesario reunir "las condiciones que determinan su inclusión en el campo de aplicación de la presente Ley". Estas condiciones son las establecidas en el Capítulo I de la LSA.

⁴⁰⁷ El apartado 3º del artículo 46 del Reglamento considera que es necesario que se reúnan las condiciones reglamentarias exigidas al trabajador para su inclusión en el censo. Por su parte el artículo 124 de la LGSS no prescribe que se tengan que reunir las condiciones previas para el cumplimiento del requisito de alta porque ya se sobreentiende que con la exigencia del requisito de alta se están requiriendo tales condicionantes.

⁴⁰⁸ En defecto del cumplimiento de los requisitos de inclusión se estará a lo dispuesto en el número 5 del artículo 15 de la LSA. La indicada remisión hace referencia a la exclusión del censo de los trabajadores indebidamente inscritos, que traerá como consecuencia la pérdida de todos los derechos que hubiera devengado, así como de las cuotas ingresadas, salvo que se acreditara la existencia de error o buena fe en cuyo caso podrán devolverse.

⁴⁰⁹ El párrafo 3º del artículo 5º de la LSA incide directamente sobre la falta de exclusividad de la inscripción en cuanto requisito de acceso a las prestaciones del Régimen Especial Agrario al sostener que la inclusión del trabajador en el censo no produce por sí misma el nacimiento de derecho al disfrute de las prestaciones. Por otra parte, el párrafo 3º del artículo 46 establece que en el caso de incumplimiento de las condiciones reglamentarias para la inclusión se habrá de estar a lo dispuesto por el número 5 del artículo 15 del Reglamento. Esta excepción resulta problemática por cuanto que el artículo 15 en su número 5 fue derogado por la Disposición Derogatoria única. 3ª del Real Decreto 84/1996, de 26 de enero, por lo que dicha remisión ha de entenderse referida al artículo 59 de dicho texto reglamentario (efectos de las afiliaciones indebidas) y, por tanto, se tendría que dejar sin efecto alguno.

⁴¹⁰ Excepcionalmente cabe la posibilidad de obtener prestaciones aunque se esté en situación de "no alta". Este requisito de alta quedó dispensado por la Ley 26/1985 para las prestaciones

inscripción no tiene por qué suponer ninguna rémora para el reconocimiento de prestaciones de cara al nuevo sistema especial de trabajadores agrarios por cuenta ajena del Régimen General, sobre todo si se tiene en cuenta que su eficacia ha sido ampliamente cuestionada. En cualquier caso, siempre se deberán respetar las especialidades que se puedan establecer dentro de este último en relación con el requisito de alta.

3.2.2.- Situación asimilada al alta.

Respecto de las situaciones asimiladas al alta también se puede hablar de equivalencia con respecto al Régimen General. La asimilación al alta como requisito para el acceso a prestaciones no tiene, en términos generales, una especificidad propia en la regulación del REA⁴¹¹. En este sentido, el régimen jurídico de las situaciones asimiladas al alta para poder acceder a las prestaciones del REA es el mismo que el establecido para el Régimen General⁴¹². Tampoco se puede olvidar que

por jubilación, incapacidad permanente absoluta y gran invalidez, y por las Leyes 66/1997 y 50/1998 para las de viudedad, orfandad y en favor de familiares, respectivamente, aunque en todos estos supuestos se condiciona al cumplimiento de un período de carencia determinado: 15 años. En cuanto a la dispensa judicial téngase en cuenta la STS de 28 de Septiembre de 1994.

⁴¹¹ En cuanto a las situaciones asimiladas al alta la LSA no contempla norma específica al respecto pero en el RSA, en su artículo 70, se refiere a dichas situaciones, regulando de forma específica “el desplazamiento al extranjero por razón de trabajo” y remitiéndose al Régimen General respecto de todas las demás.

⁴¹² De conformidad con la remisión reglamentaria establecida por el artículo 13 de la LSA, el artículo 125 de la LGSS y el art. 36 del RD 84/1996 las situaciones asimiladas al alta que deben ser estimadas para poder acceder a las prestaciones otorgadas por el Régimen Especial Agrario son: A Asimilaciones sin obligación de cotizar: 1. Excedencia forzosa por designación de cargo público (salvo para IT). 2. Excedencia para el cuidado de hijos menores de tres años o familiares dependientes, con reserva de puesto de trabajo. Hay que advertir que si los trabajadores excedentes son además beneficiarios de la prestación por hijo a cargo en su modalidad contributiva, tendrá la consideración de período de cotización efectiva los dos primeros años de excedencia. 3. Excedencia derivada del régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas. 4. Situación de huelga y cierre patronal (salvo para IT y desempleo). 5. El período de noventa días naturales siguientes al cese en el trabajo. 6. El período correspondiente a vacaciones anuales retribuidas que no hayan sido disfrutadas con anterioridad a la finalización del contrato (se asimila a efectos de todas las prestaciones salvo riesgo durante el embarazo y lactancia) 7. Trabajadores que hayan prestado sus servicios en puestos que ofrecieron riesgo de EP y no están en alta, a los solos efectos de que pueda declararse una incapacidad permanente por EP. 8. Trabajadores despedidos que tengan pendiente la resolución de la demanda por despido, a los solos efectos de asistencia

esa equiparación con el RG es extensible a los supuestos de “alta presunta”. Así, se presume que el trabajador del REA está dado de alta de cara a prestaciones por contingencias profesionales, desempleo y asistencia sanitaria por enfermedad común, maternidad, riesgo durante el embarazo y accidente no laboral⁴¹³.

Respecto de las situaciones concretas de asimilación tiene especial consideración para el REA la situación de desempleo en función de los caracteres peculiares que en su cobertura adquiere este infortunio en el ámbito agrario, sobre

sanitaria. 9. Desempleo asistencial. 10. Paro involuntario que subsista después de haberse agotado las prestaciones por desempleo. Sólo se asimila para asistencia sanitaria, incapacidad permanente, jubilación y muerte y supervivencia. En este último supuesto se exige que el trabajador mantenga su inscripción como desempleado en la oficina de empleo, de forma que el paro no registrado no puede ser calificado como de situación asimilada al alta, ya que pone de manifiesto que no subsiste la búsqueda de empleo ni, por tanto, el carácter involuntario del paro. Todo ello salvo se que se acredite que el motivo de la no inscripción es una causa de fuerza mayor, como la enfermedad, toxicomanía, alcoholismo u otra análoga. En este caso opera lo que se ha denominado la interpretación humanitaria del requisito de alta o asimilada, en el sentido de que ha de interpretarse en un sentido humano e individualizador acorde con la realidad de cada supuesto, de modo que si del examen de la vida del trabajador se llega a la conclusión de que ha estado afiliado y en alta con regularidad durante el tiempo de trabajo en activo, y que involuntariamente no se encuentra en alta, no puede negársele la cobertura. B. Situaciones asimiladas con mantenimiento de la cotización. 1. Suscripción de Convenio Especial. 2. Desempleo subsidiado en el nivel contributivo (se asimila a efectos de todas las prestaciones salvo riesgo durante el embarazo y lactancia). 3. El traslado del trabajador por su empresa fuera del territorio nacional (se asimila a efectos de todas las prestaciones salvo riesgo durante el embarazo y lactancia). 4. Los liberados de prisión, a los solos efectos del desempleo. 5. El período de percepción de la ayuda equivalente a la jubilación anticipada prevista en la Ley 27/1984, sobre Reconversión y Reindustrialización (salvo para desempleo). 6. Para los colectivos de artistas y profesionales taurinos, los días que resulten cotizados por aplicación de las normas que regulen su cotización, los cuales tendrán la consideración de días cotizados y en situación de alta aunque no se correspondan con los de prestación de servicios. Esta asimilación opera para todas las prestaciones del sistema. 7. Períodos de inactividad entre trabajos de temporada, a efectos de jubilación, incapacidad permanente y supervivencia derivadas de contingencias comunes. 8. Los beneficiarios de las ayudas destinadas a fomentar el cese anticipado de la actividad agraria. 9. Para los trabajadores agrícolas, la situación de desplazamiento al extranjero por razón de trabajo, en los términos previstos en el artículo 71 del Decreto 3772/1972. También, y al igual que ocurre con el Régimen General, se entienden como situaciones asimiladas determinadas situaciones que aunque no vienen reconocidas como tales por el ordenamiento jurídico presentan una cierta analogía, por ejemplo, en los supuestos de prórroga de la incapacidad temporal cuando haya transcurrido el período máximo de duración de 18 meses. En este orden habría que entender aplicable al REA la argumentación establecida para el Régimen general según la cual la situación de asimilada al alta no debería ser exigida con un rigor formalista para acceder a las prestaciones, sino que habría que atender a las circunstancias del supuesto en concreto. Así, cuando del examen de la vida laboral del trabajador se hubiera presentado una situación de regularidad en los requisitos de afiliación y alta, aunque se hallase en baja en el momento de la solicitud, no se debería acceder a la denegación del disfrute de la prestación.

⁴¹³ Art. 125.3 LGSS y art. 29.2 RD 84/1996.

todo en relación con los períodos de inactividad de los trabajadores fijos discontinuos y eventuales⁴¹⁴. Con todo y a pesar de esa equivalencia generaliza, todavía vienen subsistiendo determinadas situaciones asimiladas al alta en el REA que son específicas. Estas son la situación de asimilación al alta en los períodos de percepción de ayudas para fomentar el cese anticipado de la actividad agraria y la situación asimilada al alta de desplazamiento al extranjero por razón de trabajo⁴¹⁵.

La mayor significación en el reconocimiento de las prestaciones que dentro de las situaciones asimiladas al alta se ha atribuido por parte de la regulación del REA al desplazamiento del trabajador al extranjero responde a la vocación universalista con la que nace el Sistema de Seguridad Social que ha permitido aplicar la cobertura de las regulaciones nacionales independientemente del lugar en el que se haya tenido que realizar la actividad. De partida el desplazamiento supone la baja en el censo por lo que el trabajador agrario debería ser apartado de la cobertura de las prestaciones establecidas en el REA⁴¹⁶. Sin embargo, esa pérdida de cobertura automática no significa la desprotección absoluta del trabajador desplazado por parte de nuestro sistema.

Habrá que tener en cuenta las prestaciones reconocidas en los convenios internacionales entre España y el país donde el trabajador se ha trasladado, el resto de normas internacionales de cooperación o integración vigentes en los dos países y la normativa interna del país de destino. Si según estas normas el trabajador inscrito

⁴¹⁴ En cualquier caso, todos estos supuestos se entenderían como situaciones asimiladas al alta de conformidad con el artículo 36 del Reglamento General de Inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social. Según este artículo se considera situación asimilada al alta "la situación legal de desempleo, total y subsidiado y la de paro involuntario una vez agotada la prestación, contributiva o asistencial, siempre que en tal situación se mantenga la inscripción como desempleado en la oficina de empleo. Constituye, en términos generales, un medio de prueba de tal situación asimilada al alta y de su involuntariedad la inscripción del trabajador como demandante de empleo en la oficina de empleo.

⁴¹⁵ Vid.: MALDONADO MOLINA, J.A.: *La protección de la vejez en España. La pensión de jubilación*, op. cit, p. 403.

⁴¹⁶ Según el artículo 71 del RSA esa baja será efectuada por la Mutualidad Agraria (actualmente tesorería general de la Seguridad Social) a través de la obligación que tiene el obligado de comunicar el traslado al extranjero por razón de trabajo a la misma, o a través de la baja de oficio tramitada por la misma entidad cuando se incumpliese la obligación del trabajador desplazado y se tuviese conocimiento de ello.

en el REA no queda sometido a la legislación del Estado al que se ha trasladado puede permanecer en situación asimilada al alta durante un plazo máximo de un año con la correspondiente obligación de cotizar. También se reconoce esta asimilación en los supuestos de desplazamiento de un trabajador por cuenta ajena con carácter temporal por encargo de su empresa.⁴¹⁷.

De todas formas, la acción protectora que se despliega en estos supuestos no es del todo completa. Quedan fuera de su ámbito las prestaciones sanitarias que deben ser otorgadas al trabajador o a los familiares desplazados. En consecuencia, una interpretación rígida de esta regulación podría ocasionar incluso la falta de cobertura sanitaria una vez que se hubiera regresado. De esta forma se contradice la noción de protección de la salud asociada al estatus de ciudadanía, independiente del ejercicio de la actividad, que es la vigente en nuestro ordenamiento jurídico, y la ausencia del elemento de la profesionalidad a la hora del reconocimiento recíproco de la acción sanitaria en la normativa internacional. Quizás es por ello que en las propuestas de creación del sistema especial ni siquiera se hayan tenido en cuenta las posibilidades de reconocimiento de esta situación asimilada.

⁴¹⁷ Son dos las situaciones que se establecen por el artículo 71 para el mantenimiento de esa cobertura: 1ª que el trabajador no quede obligatoriamente sometido a la legislación de seguridad social del Estado a cuyo territorio se traslade, bien por aplicación de la legislación nacional de dicho Estado, bien en virtud de un Convenio Internacional. Rige aquí, un principio de nacionalidad en la protección que puede ser matizado en el caso de que la protección dispensada por el país de acogida sea sumamente escueta o limitada. En este caso el trabajador español se vería afectado por una merma en sus expectativas adquisitivas sobre todo si se valora que el volumen de cotización por el que se hubiere estado cotizando para el REA hubiese supuesto un grado de protección muy superior. En este sentido, por lo menos, se tendría que garantizar la cobertura mínima que se le podría otorgar al trabajador en el Estado Español respetando, de esta forma, a su vez, el principio de suficiencia establecido con carácter general. 2ª que el desplazamiento sea de un trabajador por cuenta ajena con carácter temporal y por encargo de la empresa. En este supuesto se aprecia una mayor virtualidad en el reconocimiento de la situación propiamente como si se tratara de un alta. La situación de asimilación queda un tanto desvirtuada puesto que la prestación de servicios se realiza para la misma empresa y, además, se sigue cumpliendo con el requisito de cotización para el REA. En ambos supuestos el artículo 71 del RSA establece que para garantizar la permanencia en situación asimilada a la del alta se habrán de respetar las siguientes condiciones: La situación no podrá exceder de un año, sin perjuicio de que transcurrido este plazo pueda suscribirse el Convenio Especial previsto en el artículo anterior. En estos dos supuestos los trabajadores estarán obligados a satisfacer las cuotas individuales correspondientes, siempre que, la situación no exceda de un año, sin perjuicio de que transcurrido ese tiempo, puedan suscribir convenio especial.

Por último, hay que tener en cuenta que esta asimilación es extensible también a la generada por el convenio especial aplicable a este último supuesto⁴¹⁸. Esta circunstancia resulta de particular importancia de cara a la futura integración en el Régimen General puesto que aunque en las propuestas de integración esta situación no se regula específicamente cabría la posibilidad de su establecimiento por convenio especial como se ha venido admitiendo en otros sistemas especiales integrados como el del sistema especial de frutas y hortalizas e industria de conservas vegetales.

3.3.- ACREDITACIÓN DE UN PERÍODO MÍNIMO DE COTIZACIÓN.

3.3.1.- El período de carencia en la regulación del REA.

Dentro de los aspectos que manifiesta la lógica contributiva que irradia en toda la regulación del REA y que supone una prolongación de la anterior estructura de los seguros sociales se encuentra la exigencia de un período de cotización mínimo para poder acceder a determinadas prestaciones. Esta exigencia ha adquirido un especial protagonismo en los últimos años en el ámbito de regulación del REA como consecuencia del reforzamiento del principio de contributividad, que ha supuesto el incremento de los períodos mínimos de cotización exigidos, y un aumento del peso de la vida laboral del sujeto, tanto en su extensión como en el aporte de cuotas realizado durante esa vida⁴¹⁹. La ampliación de los módulos computables, si bien puede ser correcta desde un punto de vista actuarial, a la vista de las previsiones sobre la evolución de activos-pasivos, resulta perjudicial para los trabajadores agrarios ya que se trata de uno de los colectivos más débiles laboralmente, sobre todo cuando realizan la actividad agraria con carácter eventual. Así, el reforzamiento del principio de contributividad está profundizando la fractura existente entre los trabajadores agrarios y otros grupos acomodados en la medida en que está originando una dualización de

⁴¹⁸ Al supuesto del convenio especial se refiere concretamente el artículo 71 en la letra a) del párrafo segundo del RSA para ampliar el periodo de un año en los supuestos de desplazamiento al extranjero.

⁴¹⁹ En su extensión en lo que tiene que ver con los porcentajes de la jubilación, y en parte la base reguladora, en el aporte de cuotas realizado en el cálculo de la base reguladora.

los sistemas de seguridad social agudizando la exclusión social de la población rural⁴²⁰.

La notoriedad de la acreditación del período de carencia en el esquema protector del REA se manifiesta en la incidencia que tiene en la concesión, cuantía de las prestaciones y duración de la prestación por desempleo⁴²¹, ello provoca que adquiera un papel central dentro de este ámbito normativo. En cuanto a su configuración general el requisito sigue la misma lógica que la establecida para el RG, por ello tampoco es exigible en el REA el requisito del periodo de carencia cuando la prestación se origina por enfermedad profesional o por accidente fuera este laboral o no⁴²². En consecuencia son de aplicación al REA tanto el artículo 124 de la LGSS que establece las reglas generales para determinar las cotizaciones reunidas por el solicitante como las específicas previstas por las respectivas normas reguladoras de cada prestación, siendo solamente computables las cotizaciones efectivamente realizadas o las expresamente asimiladas.

La especificidad queda, por tanto, relegada a las reglas de computación de las cotizaciones. En el cómputo se entremezclan normas particulares con normas compartidas con el resto de regímenes pero que han adquirido una virtualidad

⁴²⁰ Vid. MALDONADO MOLINA, J.A.: *Los períodos de cotización, Acceso y cálculo de las prestaciones*, Comares, Granada, 2002, p. 5. Como pone de manifiesto el autor a mediados de los setenta empezó en la Seguridad Social una “nueva era reformista”, en la que fue la financiación de la protección la que presidió y orientó la evolución legislativa en la materia. De esta forma, se han venido produciendo una serie de “ajustes” o “reformas puntuales”, cuyo propósito no ha sido la mejora (directa) de la intensidad de la cobertura, sino la consecución del equilibrio financiero del Sistema a través de la contención del gasto. La “racionalización” ha aparecido como la fórmula mediante la cual se consigue la viabilidad del sistema; racionalización jurídico-económica que se traduce en el reforzamiento de la contributividad de las prestaciones, es decir, incremento de los períodos de carencia exigidos, ampliación de las bases de cotización tomadas en cuenta para la base reguladora de las pensiones, y aumento del porcentaje aplicable a la base reguladora. Dentro de esta tendencia se han enmarcado las Leyes 26/1985 y 24/1997, sin que sea un proceso cerrado, lo que ha venido a revalorizar la importancia de los períodos de cotización que un sujeto vaya reuniendo y pueda acreditar a la hora de causar una prestación contributiva.

⁴²¹ Única del sistema que pone en relación su duración con el período de ocupación cotizada.

⁴²² En este sentido sería aplicable al REA el artículo 124.4 del Régimen General cuando establece que para estos tipos de contingencias no es exigible ningún periodo de carencia salvo disposición expresa que así lo determine. Como el REA no goza de regulación específica sobre el particular no presenta particularidades en este sentido. Aunque hay que tener en cuenta que en determinados casos también se aplica en supuestos de accidente no laboral.

aplicativa concreta para el ámbito agrario. Hay que advertir que el mantenimiento de alguna de estas especificidades no tiene por qué suponer una colisión con el futuro establecimiento del sistema especial de trabajadores agrarios por cuenta ajena habida cuenta que se permiten también especificidades sobre este aspecto en los sistemas especiales integrados dentro del Régimen General como se puede comprobar en el artículo 6 de la Orden de 30 de mayo de 1971 por la que se regula el sistema especial de frutas y hortalizas e industrias de conservas vegetales que ha sido el modelo previsto a seguir para la integración⁴²³.

3.3.2.- Cómputo de cotizaciones efectuadas.

A. Regla general.

Para entender cumplido el requisito de carencia de todos los trabajadores, tanto agrarios como de la industria o los servicios, es necesario haber cubierto el número de cotizaciones exigido por la norma. Con carácter general dispone el artículo 124 LGSS que solamente serán computables las cotizaciones efectivamente realizadas⁴²⁴. Así, al igual que en el RG los períodos cotizados computan para las distintas prestaciones que los exijan, aún cuando un mismo período ya haya sido tenido en cuenta al causarse una prestación, de modo que no se consumen al recurrirse a ellos⁴²⁵. Igualmente es de aplicación al REA la excepción a la regla general

⁴²³ El artículo 6 de la orden de 30 de mayo de 1971 establece el cómputo de periodos a efectos del derecho a prestaciones. Según este “a efectos de cómputo de los períodos a considerar en la fijación de los importes de las bases reguladoras de prestaciones y de periodos de carencia, así como, en su caso, para la determinación del porcentaje a aplicar para el cálculo de la cuantía de la pensión de jubilación, a cada día o porción de día efectivo de trabajo se añadirá la parte proporcional de los días de vacaciones, festivos no recuperables y descanso semanal que, en cada caso, corresponda y por los que asimismo se haya cotizado. A dicho fin, cada día de trabajo se considerará como 1,33 días de cotización cuando la actividad se desarrolle en jornada laboral, de lunes a sábado, y como 1,61 días de cotización cuando la actividad se realice en jornada de lunes a viernes”.

⁴²⁴ De este modo, se tienen en cuenta las cotizaciones efectuadas, tanto si hay actividad como si no como es el caso del Convenio Especial de la Seguridad Social, IT o maternidad. También se incluyen las que deban realizarse por salarios dejados de percibir como consecuencia de despido nulo o improcedente si se optó por la readmisión. Artículo 57.3 ETT y 209.5.b LGSS.

⁴²⁵ Vid.: MALDONADO MOLINA, J.A.: *Los períodos de cotización, Acceso y cálculo de las prestaciones*, op. cit., p. 34. Según el autor son períodos “incombustibles”, salvo que la exigencia de cotización de refiera a un marco temporal inmediato (período de carencia

de la prestación por desempleo en la que solamente cuenta para el cálculo de la ocupación cotizada “las cotizaciones que no hayan sido computadas para el reconocimiento de un derecho anterior”⁴²⁶.

La cuestión de la especialidad en este asunto se ha centrado, por tanto, en aquellos casos en los que no se haya cubierto en su integridad el período de tiempo cotizado requerido. Ante este fenómeno, han sido diversas las flexibilizaciones a la hora de interpretar la normativa del REA que han sido realizadas por la jurisprudencia ante la escasa significación de las cotizaciones que se hubieran dejado de ingresar. Hay que resaltar, sin embargo, que en determinados aspectos la jurisprudencia se ha mostrado inflexible, por ejemplo en el caso de las cuotas atrasadas relativas a periodos en los que el trabajador no estaba dado de alta⁴²⁷.

En cuanto a la responsabilidad empresarial en caso de descubierto la propia lógica de cotización por parte del trabajador en el REA ha producido que hasta ahora se haya hecho imposible trasladar la problemática de la responsabilidad empresarial del RG. En el REA las cuotas del trabajador hasta ahora han sido independientes de las de la empresa de tal forma que las cuotas patronales no integraban la base de cotización del trabajador. El descubierto en las cotizaciones por parte de la empresa no era un aspecto relevante para la aplicación de las prestaciones del REA, se generaba para los trabajadores agrarios por cuenta ajena una dinámica de auto-responsabilidad en el pago de las cuotas⁴²⁸. No se puede olvidar, sin embargo, que la regulación del REA establecía supuestos de responsabilidad subsidiaria o solidaria

cualificada), en cuyo caso se mantendrán en el haber de la carrera de seguro del sujeto aunque no para tales prestaciones.

⁴²⁶ Art. 210.2 LGSS.

⁴²⁷ Las cuotas atrasadas respecto de un periodo en el que el trabajador no estaba de alta no pueden ser computadas a los efectos aludidos, sin que el hecho de que las mismas hayan sido pagadas a consecuencia de la actuación llevada a cabo por la Inspección de Trabajo altere en absoluto dicha conclusión. STS 17-6-1993.

⁴²⁸ Conviene recordar que una idea básica en el REA consiste en que cada parte carga sus correspondientes cuotas de seguridad social a diferencia del RGSS en el que existen dos sujetos obligados, empresa y trabajador, pero uno responsable, el empresario, debiendo éste detraer la cuota obrera al abonar los salarios, en aquél los dos, empresa y trabajador independientemente, son responsables del ingreso de su respectiva cuota, sin que la cuota empresarial forme parte de la base de cotización del trabajador. la financiación global del sistema.

para los supuestos de descubierto como consecuencia del incumplimiento de la inscripción en el censo por parte del empresario⁴²⁹. Sin embargo, los cambios que se están operando en materia de cotización están alterando esta situación hasta el punto de que esos postulados no están siendo admitidos en las propuestas de lege ferenda de integración de los trabajadores agrarios por cuenta ajena dentro del Régimen General.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que solamente se pueden computar las cuotas ingresadas fuera de plazo que se hayan efectuado con anterioridad a producirse el hecho causante. El cambio en la estructura de financiación y la equiparación general de prestaciones sin particularidades que se presentan en las propuestas de integración ponen de manifiesto la escasa viabilidad de las peculiaridades mencionadas dentro del Régimen General.

B Pluriactividad. Cómputo recíproco de cotizaciones.

Además de las normas generales que sobre cómputo recíproco de cotizaciones son aplicables en todo el Sistema, el REA ha mantenido una regulación particularizada cuando para el acceso a una misma prestación confluyen cotizaciones realizadas para distintos regímenes⁴³⁰. Quedan afectados por este ordenamiento los supuestos en los

⁴²⁹ El artículo 43 del Reglamento establece que los empresarios tienen que responder de manera subsidiaria en el pago de los descubiertos de las cotizaciones individuales de los trabajadores que correspondan al tiempo que permanezcan a su servicio, en el caso del incumplimiento de las obligaciones censales. Serán también responsables de los descubiertos en el pago de las cotizaciones individuales los trabajadores por cuenta propia respecto de las cotizaciones individuales de los miembros de la familia campesina cuando tengan también la consideración de trabajadores por cuenta propia en la misma explotación. También los propietarios de las explotaciones agrarias respecto de las cotizaciones de los trabajadores por cuenta propia que desempeñasen tal actividad en función de las relaciones contractuales que mantuviesen: arrendamientos, aparcerías...

⁴³⁰ Según las reglas generales se deben tener en cuenta las cotizaciones efectuadas con independencia del régimen para el que se realizan. El régimen aplicable es distinto según que se cumplan o no de forma independiente los requisitos en cada uno de ellos (siempre que la situación de necesidad afecte a todas las actividades), y en caso afirmativo en función de que el trabajador esté en alta o en baja. Así, si el trabajador se encontrara en alta o situación

que se hubiera cotizado en regímenes diversos bien como consecuencia de la realización continuada o progresiva de actividades encuadradas en cada uno de esos regímenes, no coincidiendo, por tanto, o superponiéndose en el tiempo las citadas cotizaciones, o bien, a raíz de la realización simultánea de ambas actividades, de tal manera que se superpusiesen las cotizaciones efectuadas. Es decir, la normativa del REA despliega sus efectos tanto en la pluriactividad sucesiva como en la simultánea⁴³¹. Sin embargo, los efectos de las cotizaciones que han de ser estimadas para el cómputo del período de cotización requerido para acceder a las prestaciones en el REA varían según se trate de un supuesto de pluriactividad simultánea o sucesiva.

Antes de entrar a analizar las peculiaridades que presenta cada tipo de pluriactividad en orden a la determinación del periodo de carencia hay que tener en cuenta que la regulación del REA solamente se refiere a la duplicidad de cotizaciones entre el REA y el Régimen General⁴³². Posiblemente estuviera en la conciencia del legislador la mayor incidencia que tiene la doble cotización en el REA y en el Régimen General. También se tienen que tener en consideración las normas que con carácter general, para todos los regímenes, han sido establecidas por el sistema⁴³³ y las

asimilada en dos o más regímenes acreditando la carencia exigida en cada uno, devengará una prestación por régimen, o sólo por aquél que cumpla los requisitos. Ahora bien, si se trata de un trabajador que no está en alta o asimilada, para causar determinadas pensiones en más de un régimen, será necesario que tales cotizaciones se superpongan y que de forma independiente sean suficientes para tener derecho a la pensión. Si no reúne cotizaciones suficientes de forma independiente en cada Régimen, habrá que recurrir al cómputo recíproco de cotizaciones y sólo si tales cotizaciones no se superpongan, como previene el artículo 9.2 LGSS. El cómputo recíproco de cotizaciones con carácter general sólo opera para las pensiones, y no para todas, ya que se excluyen aquéllas en las que no exista equivalencia en la acción protectora de otros regímenes. Concretamente, el art. 2.2 RD 691/1991 excluye dos prestaciones: las prestaciones a favor de familiares en cuanto queden referidas a nietos, hermanos, abuelos e hijos sin derecho a pensión de orfandad; y la pensión de jubilación parcial. Para mayor abundamiento véase MALDONADO MOLINA, J.A.: *Los períodos de cotización, Acceso y cálculo de las prestaciones*, op. cit., p. 36.

⁴³¹ Es necesario distinguir estas situaciones del pluriempleo en las que se produce una simultaneidad de cotizaciones como consecuencia de la realización de una misma actividad pero para diversas empresas o con distintos contratos.

⁴³² Art. 35 de la LSA y 68 del RSA.

⁴³³ El artículo 9.2 de la LGSS dispone que "... se dictarán las normas reglamentarias relativas al tiempo, alcance y condiciones para la conservación de los derechos en curso de adquisición de las personas que pasen de unos a otros regímenes" (...) "Dichas normas se ajustarán a lo dispuesto en el presente apartado, cualquiera que sea el Régimen a que hayan de afectar, y tendrán en cuenta la extensión y contenido alcanzado por la acción protectora de cada uno de ellos".

específicas para los regímenes especiales que solamente hubieran tenido en cuenta la duplicidad en relación con el Régimen General⁴³⁴. De conformidad con estas normas, el régimen de duplicidad de cotizaciones entre el Régimen Especial Agrario y el Régimen General también puede ser aplicado cuando la pluriactividad se produjese entre el REA y otros regímenes especiales. Por último, queda advertir que con la introducción de los trabajadores agrarios por cuenta ajena en el Régimen General se romperá definitivamente con las especificidades en el cómputo de cotizaciones en casos de pluriactividad. Este será uno de los aspectos en el que mayor influencia tendrá la nueva configuración de la seguridad social agraria.

B1- Pluriactividad sucesiva.

Para adquirir, mantener o recuperar el derecho a prestación en los supuestos de pluriactividad sucesiva los decretos del REA establecen que debe seguirse la regla de la totalización⁴³⁵. De esta forma, se lleva a cabo el denominado cómputo recíproco de cotizaciones entre ambos regímenes a través de la contabilización sumatoria de todas las cotizaciones efectuadas en cada uno de ellos. De cualquier modo, se impone el límite de que en ningún caso tales cotizaciones puedan superponerse. Sin embargo, en este ordenamiento han surgido especificidades en función del tipo de prestación para la que se efectuase la totalización:

1ª Totalización en las prestaciones de incapacidad permanente, vejez, muerte y supervivencia. Para el reconocimiento de estas prestaciones la totalización se tiene que llevar a cabo de conformidad con las normas establecidas por el régimen en donde se encontrase el trabajador en el momento de la solicitud⁴³⁶. De conformidad con ello, la totalización no se realiza automáticamente sin más, sino que tiene que seguir las reglas específicas establecidas al efecto por el REA:

⁴³⁴ El D. 2957/1973, de 16 de noviembre, extendió este marco regulador a todos los regímenes especiales que sin tenerlo reconocido expresamente para otros regímenes especiales si lo tuvieran con respecto al régimen General.

⁴³⁵ Art. 35.1 de la LSA y 68 del RSA.

⁴³⁶ Hay que tener en cuenta que el párrafo 2º del artículo 35 de la LSA y el artículo 68 del RSA reproducen para este tipo de prestaciones la máxima general de establecer la técnica de la totalización siempre que los períodos cotizados no se superpongan.

- Para acceder a una prestación de este tipo en el Régimen en el que se estuviera cotizando se tienen que tomar en consideración en primer lugar los requisitos exigidos por éste. Es decir, tanto si se trata del Régimen General como del REA, se tendrán que tener en cuenta los requisitos de estar al corriente, edad... y, por supuesto, también el de carencia exigidos por el régimen donde se solicita. La consecuencia lógica de esta determinación es que para cubrir ese período de carencia solamente se tienen en cuenta las cotizaciones efectuadas a dicho régimen. Es importante señalar que los requisitos se exigen en el momento de la solicitud y no en el momento de producirse el hecho causante. De acuerdo con ello se plantea una interpretación extensiva en relación con determinados requisitos como el de encontrarse al corriente o la posibilidad de computación de las cuotas ingresadas fuera de plazo conforme con la cual se permite ampliar el plazo de determinación hasta la fecha de la solicitud.

- En el caso de que con esas cotizaciones el trabajador no hubiese podido cubrir el período de carencia en el régimen para el cual hubiese estado cotizando últimamente, tendrá derecho a la pensión del otro régimen en el caso de que hubiese reunido las cotizaciones necesarias para cubrir el período de carencia establecido y cumpliera, también, con el resto de los requisitos⁴³⁷. En este caso se tendrán en cuenta las normas del régimen donde se causase la prestación. Se amplían así las opciones que tiene el trabajador para poder cumplir los requisitos que le permitiesen acceder a la prestación.

- Solamente se procederá a la totalización entre el REA y el Régimen General, y por traslación con el resto de los regímenes, en los casos en los que los períodos cubiertos por separado no fueran suficientes para acceder a las correspondientes prestaciones de los respectivos regímenes. En estos supuestos se reconoce la prestación en el régimen en el que se acredite un mayor número de cotizaciones y se distribuye el importe en proporción a la duración del tiempo cotizado en cada uno de los distintos regímenes. Como se puede observar se establece un

⁴³⁷ Art. 35.2 LSA.

criterio de proporcionalidad en orden a la determinación del régimen aplicable para acceder a las prestaciones. En cualquier caso, como en todas las reglas de totalización previstas se tendrá que tener en cuenta que las cotizaciones no se superpongan⁴³⁸.

- La aplicación de todo este conjunto de reglas resulta falta de equidad en aquellas situaciones en las que la pensión de la que se fuera beneficiario resultase inferior a la que se pudiera haber obtenido en función de lo cotizado en el otro régimen. Es por esto por lo que se produce una modulación por la normativa agraria en función de la cual se puede otorgar un complemento igual a la diferencia de lo que se hubiere dejado de percibir por la aplicación de estas reglas⁴³⁹.

2ª Totalización en las otras prestaciones. Para el resto de prestaciones se aplica también la técnica de la totalización pero con notables divergencias⁴⁴⁰:

- En primer lugar solamente se otorga la prestación de conformidad con el régimen en el que el trabajador se encontrase en alta en el momento del hecho causante. Se impide, por tanto, que se pueda acceder a las prestaciones del régimen para el cual se hubiera estado cotizando anteriormente, incluso, aunque las prestaciones fueran más beneficiosas y a pesar de que se hubiera cotizado más para ese régimen. Se rompe, de esta forma, con el criterio de proporcionalidad en las cotizaciones para la determinación del régimen aplicable tal y como se había establecido para las prestaciones de incapacidad permanente, vejez, muerte y supervivencia. También se evita que se pueda acceder a las prestaciones en caso de que no se cumpliesen los requisitos establecidos por ese régimen con lo que, frente a las prestaciones anteriores, se restringen notablemente las expectativas de cobertura

⁴³⁸ Art. 35.3 LSA.

⁴³⁹ Art. 35.4 LSA.

⁴⁴⁰ De conformidad con el artículo 68.5 del Reglamento la totalización de períodos de cotización prevista en el número 1 del presente artículo se llevará a cabo para cubrir los períodos de carencia que se exijan para prestaciones distintas de las especificadas en el número 2 del mismo, otorgándose en tal caso dichas prestaciones por el Régimen en que se encuentre en alta el trabajador en el momento de producirse el hecho causante, y siempre que tuviese derecho a ellas de acuerdo con las normas propias de dicho Régimen.

- Se exige que se esté en alta y no se habla de cotización con lo que se refuerza el carácter formalista en las condiciones de acceso a la prestación, impidiendo, desde una interpretación gramatical, la flexibilización del requisito de alta.

- En vez de atender al momento de la solicitud se atiende al momento del hecho causante por lo que se restringen las posibilidades de ampliación temporal para el cumplimiento de los requisitos de accesibilidad desde que se produce el hecho causante hasta el momento de la solicitud.

- No es aplicable la posibilidad del complemento para compensar el déficit que supone el reconocimiento de la prestación en el régimen en el que se encontraba de alta frente a lo que hubiera supuesto el reconocimiento de la prestación en el régimen anterior. Las previsiones equitativas que el legislador estableciera para la incapacidad, vejez y muerte y supervivencia se veían anuladas.

- La totalización se entiende en términos generales, es decir como la suma de las cotizaciones de los dos regímenes para cubrir los periodos de carencia necesarios para acceder a las prestaciones pero en este caso solamente del régimen en el que se hubiese estado dado de alta.

En cualquier caso, la introducción en el Régimen General de los trabajadores agrarios por cuenta ajena rompe de raíz con la totalidad de excepciones que la pluriactividad sucesiva ha venido representando para el REA.

B2.- Pluriactividad simultánea

Hay que tener en cuenta que antes de la Ley 36/2003, de 11 de noviembre de medidas de reforma económica era muy difícil que se pudiera producir la pluriactividad simultánea en el REA, ya que se condicionaba predominantemente el requisito de la habitualidad en función de la cantidad de los ingresos obtenidos. Así, si entre las dos

actividades una de ellas era agraria antes de la reforma el trabajador necesariamente tenía que probar que está era la actividad por la que recibía la mayor cantidad de ingresos para subsistir. Con la reforma los ingresos de la actividad agraria ya no tienen que ser los predominantes para que el trabajador pueda estar encuadrado simultáneamente en los dos regímenes con lo que se favorece este tipo de pluriactividad.

En el caso de la pluriactividad simultánea no se aplican ni las reglas de totalización específicas del REA ni tampoco las generales del sistema. Las prestaciones se obtienen de manera independiente, conforme a la normativa establecida para cada uno de los regímenes. Así, si las cotizaciones efectuadas no generan dos pensiones en cada uno de esos regímenes el período cotizado restante no puede ser utilizado para incrementar el período necesario para poder acceder a la prestación paralela. Este distinto tratamiento entre pluriactividad simultánea y sucesiva es objeto de crítica, sobre todo en comparación con el supuesto del pluriempleo. En éste también concurre una pluralidad de cotizaciones alternativamente, aunque en este caso se efectuarían dentro del REA. Lo que ocurre es que aquí se genera una pensión única globalizando lo cotizado en las distintas empresas para formar la base reguladora⁴⁴¹.

La problemática del cómputo recíproco de cotizaciones presenta otras aristas en el REA al margen de lo ya analizado. Así, puede utilizarse para computar las cotizaciones efectuadas a los anteriores regímenes de previsión social en la agricultura⁴⁴² y, también, en la totalización derivada de la aplicación de los convenios bilaterales o bien reglamentos comunitarios de Seguridad Social.

⁴⁴¹Tesis que ha sido respaldada por el Tribunal supremo. STS 14-4-1992. Vid. BLASCO LAHOZ, F., LÓPEZ GANDÍA, J. y MOPALIER CARRASCO, M.A.: Curso de Seguridad Social, pp. 246. Tirant lo Blanch., Valencia, 1997, p. 246 se destaca por los autores que “la pluriactividad tiene el agravante de que, además, es obligatorio cotizar por las dos actividades sin tope máximo de cotización que, en cambio, si tiene el pluriempleo”.

⁴⁴² La Disposición Transitoria primera de la LSA prevé, que se computen para completar el requisito de carencia exigido para causar derecho a las prestaciones de este Régimen, las cotizaciones efectuadas a los anteriores Regímenes de Previsión Social en la agricultura a partir de los correspondientes al año 1952.

En conclusión, cabría decir que el mantenimiento en este tema de una concepción claramente contributiva da lugar a la generación de graves diferencias materiales en función del régimen por el que se fuera a otorgar la prestación de conformidad con las reglas que han sido objeto de análisis. Se genera así una percepción de restricción que como consecuencia de la desigualdad en el contenido de las prestaciones otorgadas trasciende a los posibles mecanismos que pudieran dar lugar al reconocimiento de las prestaciones más ventajosas que se otorgan por otros regímenes, de manera particular, por el Régimen General. Sin embargo, la futura integración de los trabajadores agrarios por cuenta ajena en el Régimen General rompe de plano con esa percepción.

C Supuestos especiales

En cuanto a los supuestos especiales de cómputo del período de carencia hay que tener en cuenta que no existen normas específicas en la normativa reguladora del REA. En cuanto a las cotizaciones realizadas durante la situación de paro involuntario en el caso de la percepción de la prestación contributiva por desempleo hay que tener en cuenta que son computables para acceder a futuras prestaciones del REA, aunque sólo por las contingencias para las que se cotiza, considerándose a estos efectos los meses integrados por treinta días naturales⁴⁴³. En relación con las cotizaciones a efectos de la determinación del período de ocupación cotizada de la prestación por desempleo deben tenerse en cuenta para el REA la aplicación de las cuatro reglas específicas establecidas al respecto con carácter general⁴⁴⁴. Respecto de los

⁴⁴³ Art. 8.1 RD 625/1985, de 2 de abril. Por su parte en el caso del subsidio por desempleo para trabajadores mayores de 52 años, si bien el art. 218.2 LGSS precisa que durante la percepción del llamado subsidio de prejubilación la entidad gestora deberá cotizar por la contingencia de jubilación, tales cotizaciones no son computables a los efectos del período de carencia, sino sólo para el cálculo de la BR y el porcentaje aplicable a la pensión de jubilación, como matiza la Disposición adicional 28 LGSS.

⁴⁴⁴ Estas reglas son las siguientes: a) Computan las cotizaciones efectuadas desde el nacimiento del último derecho, incluyéndose las que deban realizarse por salarios de tramitación como consecuencia de despido nulo o improcedente si se optó por la readmisión. b) Se tomarán en cuenta todas las cotizaciones que no hayan sido computadas para el reconocimiento de un derecho anterior, tanto en el nivel contributivo como asistencial. c) En caso de trabajador ligado por varios contratos a tiempo parcial, la percepción de la prestación por desempleo a la extinción de uno de ellos implica que cada período de trabajo a tiempo parcial genera un período cotizado que a efectos del desempleo se considera como día cotizado en su totalidad, por lo que cada actividad devenga su propia cobertura. d) No se cotiza

trabajadores a tiempo parcial es igualmente aplicable al REA el régimen particular recogido por el RD 1131/2002⁴⁴⁵.

En ese último supuesto, para el período de carencia de las prestaciones de jubilación, IP, muerte y supervivencia, IT y maternidad, la Disposición Adicional 7 LGSS y el RD 1131/2002 parten con carácter general del cómputo exclusivo de las horas trabajadas⁴⁴⁶. A continuación se calcula su equivalencia en días teóricos de cotización⁴⁴⁷. Se busca así la proporcionalidad, pero sin llevarla a sus últimos extremos al ponderar el número de horas que comprende un día laboral en relación con la totalidad de las horas hábiles de trabajo anuales⁴⁴⁸. A tal fin, dispone el artículo

por desempleo a partir de los 65 años si el trabajador acredita 35 años de cotización y su contrato de trabajo tiene un carácter indefinido. Art. 162.6 LGSS.

⁴⁴⁵ Vid.: MALDONADO MOLINA, J.A.: *Los períodos de cotización, Acceso y cálculo de las prestaciones*, op. cit., p. 39 a 42. El RD 1131/2002 derogó el RD 144/1999, aunque acogiendo buena parte de las reglas previstas en el RD de 1999. Así, el actualmente derogado RD 144/1999, de 19 de enero vino a clarificar la situación, estableciendo una fórmula (compleja pero explícita) con la que conjugar el principio de contributividad con los de igualdad de trato y proporcionalidad, cuestiones que no se conciliaban con facilidad antes de esta norma, hasta el punto de que el contrato a tiempo parcial aparecía como una modalidad contractual poco atractiva -entre otras cuestiones- por las dificultades que de él resultaban en orden a lucrar prestaciones.

⁴⁴⁶ Ordinarias y complementarias, aunque por tales no hay que entender horas «efectivamente» trabajadas, ya que se asimilan los períodos de descanso y algunas situaciones asimiladas al alta con obligación de cotizar que sean consecuencia de una suspensión o extinción del contrato laboral a tiempo parcial, IT, maternidad y percepción del desempleo. Por el contrario, no computan las horas extraordinarias realizadas durante la vigencia de tales contratos.

⁴⁴⁷ De este modo, la duración máxima legal de la jornada se divide por todos los días del año, de lo que resulta que 5 es el número de horas de trabajo que corresponde al día, incluyendo festivos.

⁴⁴⁸ No obstante, hay que precisar que las previsiones en esta normativa no son de aplicación en todos los supuestos, sino que deben formularse dos observaciones: a) Las reglas que se expondrán a continuación no son aplicables para acceder a la prestación por desempleo, ya que ésta se rige por su normativa específica. A estos efectos, interesa destacar que para el cómputo del período de carencia el artículo 3.4 RD 625/1985 indica que cuando las cotizaciones acreditadas correspondan a un contrato a tiempo parcial, «cada día trabajado se computará como un día cotizado, cualquiera que haya sido la duración de la jornada», con lo que se mantiene una fórmula de cómputo totalmente distinta a la que posteriormente se fijó para la mayoría de las prestaciones. b) La maternidad a tiempo parcial introducida por el RD 1251/2001 constituye un supuesto sui generis de distribución del descanso, que no se distribuye por días sino por horas, de modo que el beneficiario del subsidio no disfruta todo el período de descanso en las 16 semanas que como regla general proceden, sino que se incorpora parcialmente a la actividad pero prorrogando el descanso en proporción al tiempo de trabajo realizado. Pues bien, los servicios prestados parcialmente no se regulan por el art. 12 ETT y sus normas de desarrollo, indicando el artículo 68.4 RD 2064/1995, Reglamento General de Cotización, que en estos casos la base de cotización vendrá determinada por dos sumandos: a) base reguladora del subsidio, reducida en proporción inversa a la reducción que

3.1 RD 1131/2002, «el número de horas efectivamente trabajadas se dividirá por 5, equivalente diario del cómputo de mil ochocientas veintiséis horas anuales»⁴⁴⁹.

3.3.3.- Las situaciones asimiladas a período cotizado.

La regulación del REA no es ajena a las excepciones legislativas que consideran determinados períodos como de asimilación a la cotización⁴⁵⁰. De esta manera, la Ley considera que se cumple con la cotización durante el período de carencia en determinadas etapas en las que efectivamente no se hubiera cotizado. Estos supuestos se han convertido en mecanismos centrales de la acción protectora del sistema como consecuencia de la relevancia que han adquirido los períodos cotizados. Son figuras a través de las cuales se refuerza la carrera aseguradora del sujeto y, por tanto, tienen un gran valor a la hora de hacer frente a la necesidad de sacar el máximo partido posible de la vida laboral sobre todo de los trabajadores precarios, dentro de los cuales, los trabajadores agrarios son un colectivo significativo. Sin embargo, la trascendencia que están adquiriendo las situaciones asimiladas a período cotizado no se ve reflejada legislativamente ya que su marco jurídico es difuso y disperso por lo que se requiere una ardua labor de sistematización por parte del

haya experimentado a jornada laboral; y b), remuneraciones sujetas a cotización, en proporción a la jornada efectivamente realizada.

⁴⁴⁹ Vid.: MALDONADO MOLINA, J.A.: *Los períodos de cotización, Acceso y cálculo de las prestaciones*, op. cit., p. 42. No obstante, para las prestaciones en las que los períodos mínimos de cotización son amplios, señaladamente, jubilación e IP, se atenúa esta exigencia con la aplicación en la determinación de los períodos de cotización acreditados, de un coeficiente multiplicador de 1,5 al número de días teóricos de cotización, según el artículo 3.2 RD 1131/2002, con lo que el número de días teóricos iniciales se verán aumentados en un 50%. La cifra así obtenida tiene un límite lógico, y es que «en ningún caso podrá computarse un número de días cotizados superiores al que correspondería de haberse realizado la prestación de servicios a tiempo completo», conforme con la Disposición Adicional 7 LGSS, ya que de lo contrario al “regalar” un 50% del período de carencia un trabajador a tiempo parcial, pero con una jornada próxima a tiempo completo, obtendría más fácilmente la pensión que otro con la jornada ordinaria. Si se trata de una prestación que exige un período de carencia cualificado, exceptuando las pensiones de jubilación e IP, es decir, muerte y supervivencia derivada de EC, IT por EC y maternidad, el lapso de tiempo dentro del cual deba acreditar el período cotizado «se incrementará en la misma proporción en que se reduzca la jornada habitual en la actividad correspondiente», conforme con el artículo 3.1,2 RD 1131/2002.

⁴⁵⁰ Por la vía de las remisiones del REA sería aplicable el mismo el artículo 124.2 de la LGSS cuando determina que “en las prestaciones cuya concesión o cuantía esté subordinada, además, al cumplimiento de determinados períodos de cotización, solamente serán computables las cotizaciones efectivamente realizadas o las expresamente asimiladas a ellas” en virtud de las disposiciones normativas.

operador jurídico que solamente se ha visto materializada en el plano doctrinal (MALDONADO)⁴⁵¹.

⁴⁵¹ Vid.: MALDONADO MOLINA, J.A.: *Los períodos de cotización, Acceso y cálculo de las prestaciones*, op. cit... Especialmente relevante es la obra de este profesor por cuanto que solamente en ella es posible encontrar una labor de exégesis jurídica sobre las asimilaciones a período cotizado que permita aclarar su posición dentro del ordenamiento jurídico. Y es que, como el mismo profesor pone de manifiesto son unas figuras poco extendidas en nuestro Sistema, los pocos supuestos que se reconocen obedecen a cuestiones de índole técnico-jurídico más que a solucionar problemas sociales, siendo su marco jurídico difuso y disperso, sin que tengan una carta de naturaleza propia acorde a su papel en el esquema protector. A diferencia de las situaciones asimiladas a la de alta, no se recogen de una forma mínimamente sistematizada, sino diseminadas por el conjunto del Derecho de la Seguridad Social. La sistematización realizada por el profesor MALDONADO obedece al siguiente esquema: 1. Situaciones asimiladas a cotizadas de cara al período de carencia: Asimilaciones respecto de todas las prestaciones: cotizaciones efectuadas a regímenes precedentes al Sistema de Seguridad Social (Disp. Transitoria Segunda núm. 1 LGSS) y los períodos de emigración. Asimilaciones en orden a todas las prestaciones salvo el desempleo y jubilación: los días-cuota. Asimilaciones en orden a IP; jubilación, muerte-supervivencia, maternidad y paternidad: dos primeros años de excedencia para cuidado de hijo (art. 180 LGSS). Asimilaciones en orden a las pensiones de IP; jubilación, y muerte-supervivencia: períodos de dedicación a la enseñanza del euskera (RD 788/2007, de 15 de junio); y períodos cotizados a los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra (disposición adicional 14 LGSS). Asimilaciones específicas respecto de la pensión de jubilación: cotizaciones efectuadas a regímenes precedentes al Sistema de Seguridad Social; períodos de actividad sacerdotal de religiosos secularizados (RD 487/1998); períodos de dedicación exclusiva de miembros de las corporaciones locales (RD 1108/2007). Asimilación exclusiva a efectos de la incapacidad permanente: el período no agotado de incapacidad temporal (artículo 4.4 RD 1799/1985). Asimilaciones a efectos exclusivos del desempleo: huelga o cierre patronal (artículo 3.3 RD 625/1985), trabajo a tiempo parcial (artículo 3.4 RD 625/1985), y asimilaciones para el subsidio agrario. 2. Asimilaciones en orden a la base reguladora: Asimilación de cara a todas las prestaciones: períodos de emigración. Asimilaciones en orden a IP; jubilación, muerte-supervivencia, maternidad y paternidad: dos primeros años de excedencia para cuidado de hijo (art. 180 LGSS). Asimilaciones en orden a las pensiones de IP; jubilación, y muerte-supervivencia: períodos de dedicación a la enseñanza del euskera (RD 788/2007, de 15 de junio); y períodos cotizados a los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra (disposición adicional 14 LGSS). Asimilación para todas las prestaciones derivadas de contingencias comunes (salvo IT) y jubilación: tiempo trabajado a partir de los 65 años si se acreditan 35 años cotizados. Asimilación para las pensiones de incapacidad permanente y jubilación: integración de lagunas de cotización (arts. 140.4 y 162.1.2 LGSS y 4.4 RD 1647/1997). Asimilaciones específicas para la pensión de jubilación: incremento de bases correspondientes a la jubilación parcial; períodos de actividad sacerdotal de religiosos secularizados (artículo 3.2 RD 487/1998); y cálculo de bases para los funcionarios de la MUNPAL (artículo 7.2 RD 480/1993). Asimilación exclusiva del desempleo: períodos de descubierto (artículo 4.1,2 RD 625/1985). 3. Asimilaciones relativas al porcentaje aplicable a la base reguladora. Sólo proceden para la pensión de jubilación, y son las que siguen: Cotizaciones efectuadas a regímenes precedentes al Sistema de Seguridad Social (Disp. Transitoria Segunda LGSS y Disp. Transitoria Segunda OV). La asimilación de la fracción de año a una anualidad completa (artículo 9 OV). Tiempo intermedio entre edad ficticia y real de jubilación (art. 4 RD 383/2008, de 14 de marzo, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos). Tiempo intermedio entre jubilación parcial y total. Dos primeros años de excedencia para cuidado de hijo (art. 180 LGSS). Períodos de actividad sacerdotal de religiosos secularizados (RD 2665/1998). Períodos de dedicación exclusiva de miembros de las corporaciones locales (RD 1108/2007). Períodos de dedicación a la enseñanza del euskera

Son de aplicación al REA las siguientes situaciones asimiladas a cotizadas:

1 Situaciones asimiladas a cotizadas a efectos de carencia

La primera de estas asimilaciones es la de las cotizaciones efectuadas a regímenes precedentes al Sistema. Esta asimilación resulta compleja dentro del ámbito de regulación del REA ya que la Mutualidad Nacional Agraria no se hallaba incluida dentro del sistema de Mutualidades Laborales y los trabajadores agrarios no eran beneficiarios de los extintos regímenes de Desempleo. Además, la Disposición Transitoria Segunda núm. 1 de la LGSS se refiere expresamente al "Régimen General" cuando establece que son computables a efectos del derecho a prestaciones las cotizaciones efectuadas en los extintos regímenes de Seguros Sociales Unificados, Desempleo y Mutualismo Laboral. También se consideran situaciones asimiladas a cotizadas a efectos de carencia los períodos de emigración. Esta situación es particularmente relevante en el ámbito agrario, dada la significación que ha tenido en el desarrollo de las explotaciones agrarias de muchos países europeos la labor desempeñada por los trabajadores agrarios emigrantes españoles siendo paradigmático al respecto el caso de la vendimia francesa. Se presenta pues aquí la confluencia de un conjunto de intereses de los trabajadores agrarios que han intentado ser plasmados por la normativa internacional de Seguridad Social pero que, en la práctica, han demostrado ser de difícil instrumentación⁴⁵². Con carácter general y por aplicación del Derecho Social Comunitario y las normas internacionales que en materia de Seguridad Social rigen en nuestro sistema, en el caso de trabajadores emigrantes, deben computarse los períodos trabajados fuera de territorio nacional. La

(RD 788/2007). Períodos cotizados a los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra (disposición adicional 14 LGSS). Reglas específicas para artistas y profesionales taurinos (artículo 3 OM de 30 de noviembre de 1987).

⁴⁵²La falta de efectividad de esa plasmación se ha visto producida como consecuencia en muchos casos de que esos intereses son diversos y en algunos casos hasta contrapuestos. Entre estos intereses está el que el país al que se acceda a trabajar mantenga un nivel de protección similar al que se mantiene en España, que se pueda acceder al régimen de protección de ese país sin discriminación alguna, que se mantengan los derechos a prestaciones adquiridos en la país de origen y que las condiciones que se haya cumplido en un estado para el acceso a prestaciones sean reconocidas independientemente del país donde se reconozcan. Vid.: BORRAJO DACRUZ, E.: "Orientaciones actuales de la política europea de Seguridad Social", RISS, núm. 4, 1958, p. 1039

normativa reguladora es distinta según los ámbitos geográficos en los que se produjo la emigración⁴⁵³.

Hasta la reforma operada por la Ley 40/2007 era de aplicación al REA la situación asimilada a efectos de carencia de los días-cuota⁴⁵⁴, correspondientes a las partes proporcionales de las pagas extraordinarias⁴⁵⁵. Con la Ley 40/2007 se ha dejado de aplicar dicha asimilación, sin embargo, hay que tener en cuenta que solamente ha dejado de aplicarse a efectos del período de carencia de jubilación manteniéndose para el resto de prestaciones que exigen el cumplimiento de un período previo de cotización⁴⁵⁶. Por último, también se considera en el REA como situación asimilada a cotizada a efectos de carencia los dos primeros años de excedencia para cuidado de hijo menor de 3 años o incapacitado y el primer año de excedencia para el cuidado de otros familiares hasta el segundo grado que no puedan valerse por sí mismos y no desempeñen actividad retribuida⁴⁵⁷. No obstante, si se trata de una familia numerosa, el período de cotización efectiva se amplía a 30 meses, en

⁴⁵³ Vid.: MALDONADO MOLINA, J.A.: *Los períodos de cotización, Acceso y cálculo de las prestaciones*, op. cit., p. 48. Si ésta se circunscribe al ámbito geográfico de la Unión Europea o Espacio Económico Europeo, hay que estar al Reglamento (CEE) 1408/71, que recoge el principio de totalización de los períodos de seguro o de residencia, disponiendo que la institución competente del Estado miembro tendrá en cuenta dichos períodos como si se tratara de períodos cumplidos de acuerdo con la legislación que aplique. Respecto a las cotizaciones efectuadas en países extracomunitarios o ajenos al Espacio Económico Europeo, se registrarán por los Acuerdos o Convenios Bilaterales de Seguridad Social, sin que sean aplicables los Reglamentos comunitarios, salvo que exista un convenio de reciprocidad con el país en cuestión, ya que de este modo la única diferencia que existirá será el origen de la cotización.

⁴⁵⁴ La teoría de los días-cuota tiene su origen en la doctrina sentada en la STS de 10 de octubre de 1974 (RJ 1974\3021), referencia obligada en este tema, sentencia que -resolviendo recurso en interés de Ley- declaró que se deben computar, además de los días naturales, los días correspondientes a las pagas extraordinarias de julio y navidad. Dicha doctrina que estaba plenamente consolidada.

⁴⁵⁵ En efecto, el artículo 3.1 Ley 40/2007 ha dado una nueva redacción al artículo 161.1.b, de modo que tras enunciar el período de carencia genérico exigido y cualificado, precisa que “a efectos del cómputo de los años cotizados no se tendrá en cuenta la parte proporcional correspondiente por pagas extraordinarias”.

⁴⁵⁶ Sin embargo, hay que advertir ya había otras prestaciones que expresamente excluían la teoría de los días cuota a estos efectos: la prestación por desempleo) y la jubilación anticipada común introducida por el RD-L 16/2001, de 27 de diciembre. En cualquier caso, la exclusión de la doctrina de los días-cuota no ha sido de forma automática.

⁴⁵⁷ Esta asimilación ha sido reformado por la LO 3/2007, de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

caso de familia numerosa de categoría general y a 36 meses si tiene la de categoría especial⁴⁵⁸.

2. Asimilaciones específicas para la pensión de jubilación

La primera de estas asimilaciones es la de las cotizaciones efectuadas a regímenes precedentes al Sistema. Sobre su aplicación al REA se deben de tener en cuenta las consideraciones realizadas respecto a las cotizaciones efectuadas a regímenes precedentes a efectos de carencia. Lo que sí debe tenerse en cuenta con carácter particular es la pervivencia de reglas vinculadas al Retiro Obrero Obligatorio, concretamente el hecho de que la simple afiliación al Retiro Obrero permite computar 1800 días de cotización, con independencia de que la efectividad de esa cotización se compruebe o no, a efectos de acreditar la carencia mínima exigida. En cuanto a la situación asimilada al alta en el período de prestación del servicio militar obligatorio o de la prestación social sustitutoria, con el límite máximo de un año, del artículo 3.3 de la Ley 40/2007 no es de aplicación al REA ya que el servicio militar obligatorio y la prestación social sustitutoria solamente se asimilan para acceder a la jubilación anticipada común, prevista en el artículo 161 bis.2 LGSS que no está reconocida para los trabajadores agrarios⁴⁵⁹.

3. Asimilación exclusiva a efectos de la IP: el período no agotado de IT

En caso de trabajadores agrarios que se encuentren en IT o de prórroga de sus efectos, si no han agotado el período máximo de duración de la misma se les

⁴⁵⁸ Los efectos en orden al reconocimiento del derecho de las prestaciones de maternidad, paternidad, Incapacidad Permanente, jubilación y muerte-supervivencia son los siguientes: Se computará para acreditar los períodos mínimos de cotización que dan derecho a las distintas prestaciones. Computará para determinar el porcentaje aplicable para la jubilación. Computará para la determinación de la BR de la prestación que se cause. En orden al reconocimiento de las prestaciones por desempleo, todo el período de excedencia: no podrá computarse como de ocupación cotizada para obtener dichas prestaciones. No obstante, podrá retrotraerse el período de los 6 años anteriores a la situación de desempleo, por el tiempo equivalente al que el trabajador hubiera permanecido en la situación de excedencia forzosa.

⁴⁵⁹ Vid.: MALDONADO MOLINA, J.A.: *Los períodos de cotización, Acceso y cálculo de las prestaciones*, op. cit., pp. 61 y 62.

computan los días que hayan faltado para agotar el plazo máximo, al asimilarlos a días cotizados a efectos del cómputo del período mínimo de cotización⁴⁶⁰.

4. Asimilaciones a efectos exclusivos del desempleo

a) El trabajo a tiempo parcial

En cuanto a los trabajadores agrarios a tiempo parcial se tiene que tener en cuenta el art. 3.4 del RD 625/1985 que indica que cuando las cotizaciones acreditadas correspondan a un contrato a tiempo parcial, «cada día trabajado se computará como un día cotizado, cualquiera que haya sido la duración de la jornada». Por tanto, computa un período superior al realmente cotizado, ya que la cotización es proporcional a las horas trabajadas (art. 65 RD 2064/1995), aunque tal asimilación no se extiende al cálculo de la base reguladora, que se regirá por las mismas fórmulas que los trabajadores a jornada completa⁴⁶¹.

b) Situaciones de huelga y cierre patronal

A efectos del período mínimo de cotización, se asimilan a cotizaciones efectivamente realizadas el tiempo de cierre patronal o huelga legal, tal y como indica el artículo 3.3 RD 625/1985, de 2 de abril, prescripciones que deben ponerse en conexión con la doctrina del Tribunal Constitucional, que en 1984 se pronunció al respecto⁴⁶².

c) Asimilaciones para el Subsidio Agrario

⁴⁶⁰ Art. 4.4. RD 1799/1985, de 2 de octubre. Se trata de una mera asimilación que no genera una cotización efectiva como estableció la STS de 10 de diciembre de 1992

⁴⁶¹ Este precepto refiere la asimilación a cada «día trabajado», por lo que en puridad no deben computarse los días de inactividad. En este sentido STS de 3 de noviembre de 1994, (RJ 1994\8589). Sin embargo, ciertamente sí debe proceder el cómputo de los días de descanso si por ellos corresponde algún devengo, y en consecuencia retribución y cotización.

⁴⁶² STC 13/1984, de 3 de febrero. F.j. 2º.

Son las que mayor repercusión específica tienen en el REA ya que son exclusivas de este ámbito de protección. Los graves problemas económicos y sociales que padecen las personas que dependen de la actividad agrícola eventual en las Comunidades andaluza y extremeña, cuya precariedad laboral se agrava por variables de todo tipo, incluida la meteorología, han hecho que en este sector tradicionalmente se hayan contemplado asimilaciones en orden a facilitar el cumplimiento del período de carencia⁴⁶³. En la actualidad, a efectos del subsidio por desempleo de los trabajadores eventuales incluidos en el REA, se contemplan dos asimilaciones en orden a las jornadas exigidas en el desempleo agrario:

- Por un lado, quedan asimiladas las jornadas trabajadas en faenas agrícolas temporales en el extranjero, siempre que el órgano competente del MTAS haya visado el contrato de trabajo y certifique las jornadas realizadas.

- Por otro, se asimilan a cotizaciones efectuadas en el REA las realizadas al RG con ocasión del trabajo prestado en obras afectadas al Acuerdo para el Empleo y la Protección Social Agrarios, así como correspondientes a obras del antiguo PER. Tales asimilaciones sólo operan para los trabajadores mayores de 35 años o menores de dicha edad si tienen responsabilidades familiares, y deben haberse efectuado durante los 12 meses anteriores a la situación de desempleo, y siempre que se hayan

⁴⁶³ Vid.: MALDONADO MOLINA, J.A.: *Los períodos de cotización, Acceso y cálculo de las prestaciones*, op. cit., p. 70. Esto ocurría para los preceptores del empleo comunitario desde 1983, con la implantación del subsidio por desempleo en favor de los trabajadores eventuales según el RD 3237/1983, de 28 de diciembre, se mantuvo con el hoy derogado RD 1387/1990, de 8 de noviembre, que se modificó por RD 273/1995, de 24 de febrero para paliar los efectos de la sequía, asimilando como jornadas reales efectivamente realizadas y cotizadas en el año anterior a la situación de desempleo, un número igual a la diferencia entre las que ya permitieron obtener un subsidio anterior, realizadas y cotizadas en períodos en los que no tuvo incidencia la sequía, y las que efectivamente fueron realizadas y cotizadas en ese último año afectado por la sequía. Esta asimilación se reguló sucesiva e ininterrumpidamente desde el 27 de mayo de 1993 hasta el 27 de mayo de 1996, ampliándose hasta el 31 de octubre de 1996, ya que los derechos al subsidio que se soliciten hasta esa fecha deberán acreditar jornadas realizadas en el año anterior y hasta octubre de 1995, subsisten por razón de la sequía, las circunstancias de pérdida de empleo agrario y de jornadas reales cotizadas al REA que motivaron la regulación anterior: Ley 7/1997, de 7 de marzo, de asimilación de jornadas a los efectos del subsidio por desempleo de los trabajadores eventuales incluidos en el REA, BOE de 8 de marzo de 1997.

cotizado, al menos, 20 jornadas reales en el REA si se ha sido perceptor del subsidio en el año anterior, o 30 jornadas reales en caso contrario.

3.4.- LA SITUACIÓN DE “AL CORRIENTE” EN EL PAGO DE LAS CUOTAS.

Dentro de la lógica contributiva, que, a pesar de las formulaciones universalistas, subsiste en nuestro sistema, el REA exige para poder acceder a las prestaciones que se esté al corriente en el pago de las cuotas. La rigurosidad con la que este requisito está dispuesto por la normativa del REA impide que se puedan transgredir los plazos y las excepciones que los decretos reguladores imponen⁴⁶⁴. Esta puntualización refleja la voluntad del legislador de aplicar una estricta disciplina en el pago de las cotizaciones que impide que personas que no cumplan con los requisitos exigidos para el acceso a las prestaciones puedan acceder a las mismas⁴⁶⁵. Surge de una consideración eminentemente cotizadora que sostiene como indispensable la contributividad al sistema con planteamientos de estricta cobertura presupuestaria⁴⁶⁶. Por tanto, de seguir un criterio gramatical se exige que para poder acceder a las prestaciones se requiere que no se deje de pagar ni una sola cuota por parte del trabajador en el momento de producirse el hecho causante⁴⁶⁷. En definitiva, se trata de

⁴⁶⁴ El artículo 46 del RSA establece que para el acceso a las prestaciones determinadas por el REA se debe estar al corriente en el pago de las cuotas sin perjuicio de los plazos y excepciones señaladas por el mismo Reglamento. Vid. GARCÍA NINET, J. I.: “Incidencia de los descubiertos en la cotización de los autónomos agrarios”, RTS, núm. 28, 1993, p. 31 y ss.

⁴⁶⁵ Esta intencionalidad se refuerza en la LSA, en su art.5, cuando a la hora de abordar el asunto de la inscripción en el censo hace una alusión que resulta muy significativa sobre esta cuestión. Se dice que los trabajadores inscritos en el censo que no se encuentren al corriente en el pago de las cuotas perderán el derecho a las prestaciones. Con esta mención al requisito de estar al corriente en el pago a la hora de abordar un aspecto del REA que por lo demás debería resultar meramente instrumental se pone en evidencia la clara intención del legislador de resaltar el elemento de la responsabilidad contributiva para poder gozar de las prestaciones.

⁴⁶⁶ STS de 20 de noviembre de 1997.

⁴⁶⁷ Según el art. 12 de la LSA “ los trabajadores inscritos en el censo que no se encuentren al día en el pago de de las cuotas perderán, en principio, el derecho a cualquiera de las prestaciones establecidas en la presente Ley, sin que el pago fuera de plazo de aquellas cuotas debidas produzca otros efectos que los expresamente reconocidos en su articulado.

una medida de carácter asegurador que pretende garantizar la efectividad del pago de las cotizaciones del REA⁴⁶⁸.

Esta ausencia de cotizaciones se entiende en un sentido maximalista, es decir, en todos sus aspectos, tanto económicos como temporales. El día en el que debe entenderse cumplido el requisito de estar al corriente es el de producirse el hecho causante⁴⁶⁹. La existencia de descubiertos en las cuotas en el momento de producirse éste, impide el reconocimiento del derecho a prestación, independientemente de que con posterioridad se abone el pago de las cotizaciones que no se hubieran realizado. En consecuencia, salvo en las excepciones legalmente establecidas, las cuotas ingresadas solamente tienen efecto cuando se ingresen con anterioridad a producirse el hecho causante determinante de la prestación. De esta forma, las cuotas ingresadas fuera de plazo pero que hubiesen sido pagadas con anterioridad a la actualización del hecho causante permiten entender cumplido el requisito de estar al corriente. La consecuencia de esta estimación es que no se admite que el pago se pueda realizar con posterioridad al momento del hecho causante ni como consecuencia de errores de tramitación ni tampoco como consecuencia de los requerimientos efectuados por la entidad gestora. De esta manera se evitarían las situaciones próximas a la compra de prestaciones⁴⁷⁰.

Sobre la posibilidad del pago de las cuotas con posterioridad al momento del hecho causante a partir de los requerimientos efectuados por la entidad gestora se planteaban posturas enfrentadas, sobre la base de las previsiones del REA que entendían, antes de la integración de los trabajadores por cuenta propia en el RETA, que el nivel de protección de los trabajadores agrarios por cuenta propia no podía ser inferior en ningún caso al de los trabajadores de la industria y de los servicios⁴⁷¹. En

⁴⁶⁸ Vid.: VIDA SORIA, J., MONEREO PEREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C., QUESADA SEGURA, ROSA, cit, p. 448.

⁴⁶⁹ Sobre el alcance de este requisito existe una consolidada jurisprudencia que tiene su origen en las STSS de 22-5-1992, 14-12-1002 y 18-11-1996.

⁴⁷⁰ Vid.: HURTADO GOZALÉZ, L. y MARÍN ALONSO, I.: La Seguridad Social Agraria, Laborum, Murcia, 1999, p. 211

⁴⁷¹ El artículo 56 .2 del RSA establece que "en ningún caso, el nivel de protección de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario será inferior al establecido para

este sentido se fundamentaba que era posible aplicar dentro del ámbito de protección agrario la normativa del RETA conforme con la cual en caso de no encontrarse al corriente la entidad gestora puede invitar al interesado para que ingrese las cuotas debidas en un período de tiempo determinado⁴⁷². Una determinada línea jurisprudencial entendió que era un requisito ineludible para causar derecho a las prestaciones el estar al corriente en el pago de las cuotas de conformidad con las condiciones establecidas por las disposiciones del REA, no pudiéndose aplicar a la exigencia del requisito de estar al corriente los criterios de orientación general que sobre el alcance del contenido de las prestaciones se establecen en relación con el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos⁴⁷³. La Disposición Adicional 39ª de la LGSS ha venido a zanjar definitivamente la cuestión al entender que el mecanismo de la invitación al pago del RETA es de aplicación a cualquier Régimen de la Seguridad Social. Además, hay que tener en cuenta que se admiten otras excepciones tanto por la propia Ley como por la jurisprudencia.

Desde el punto de vista legislativo, al margen de la debilidad del requisito en el caso de las prestaciones por hijo a cargo, maternidad y paternidad y desempleo de trabajadores fijos es significativa la excepción que permite, para considerar que se cumple el requisito de estar al corriente en el pago de las cuotas de las prestaciones de muerte y supervivencia derivadas de enfermedad común o accidente no laboral⁴⁷⁴,

los trabajadores por cuenta propia de la industria y los servicios, a cuyo efecto se tendrá en cuenta el conjunto de la acción protectora aplicable a unos y a otros”.

⁴⁷² De conformidad con lo prevenido por el artículo 28.2 del RD 2530/1970, de 20 de agosto, regulador del Régimen Especial de Trabajadores autónomos varias Comisiones ejecutivas Provinciales del INSS, órganos de participación institucional, concretamente la de Huelva, Granada, Badajoz y Valencia, han elevado al Consejo General de la citada Entidad Gestora, propuesta de modificación normativa del artº 46 a través del cual se estableciera un sistema de advertencias semejantes al que opera en el RETA. La Comisión Ejecutiva Central en su sesión de 12 de diciembre de 1996 acordó aceptar los términos de la propuesta de las citadas Comisiones Ejecutivas Provinciales y elevar la cuestión planteada a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, sin que por el momento por ésta se haya adoptado postura al respecto. El art. 28.2 del RD 2530/1970 dispone que una vez cubierto el período mínimo de cotización cubierto para tener derecho a las prestaciones si la persona que está incluida en el ámbito subjetivo del RETA no estuviere al corriente en la fecha de producirse el evento determinante de la prestación, la entidad gestora puede invitar al interesado para que en un plazo improrrogable de treinta días naturales ingrese las cuotas que debe. En el caso de que se proceda al ingreso se entenderá que se encuentra en una situación de al corriente.

⁴⁷³ STS de 19 de Enero de 1998.

⁴⁷⁴ Hay que precisar que sería un absurdo solamente entender esta medida de flexibilización en el requisito de estar al corriente para la enfermedad común y el accidente no laboral y no

que se pueden abonar por los derechohabientes las cuotas que se hayan dejado pendientes por el fallecido cuando no se superen los doce meses de cotización en el caso del subsidio de defunción y los seis respecto de las demás prestaciones⁴⁷⁵. Sobre esta excepción no hay duda de su aplicabilidad a los trabajadores agrarios por cuenta ajena tanto en lo que tiene que ver con su normativa específica de regulación como en cuanto a las normas generales de remisión para los casos de muerte derivada en enfermedad común o accidente no laboral⁴⁷⁶. Esta excepción quedaría suprimida con la integración en el Régimen General.

Desde el punto de vista jurisprudencial se ha tendido a flexibilizar el requisito de estar al corriente cuando por circunstancias aisladas o esporádicas se haya entendido que no hay una voluntad manifiesta de separarse del régimen de obtención de la prestación o cuando la conformación jurídica de la prestación a la que se pretende acceder ya hubiera visto cubiertos los periodos de carencia que prescribe⁴⁷⁷. Flexibilidad jurisprudencial que no tendría porque dejar de aplicarse con la integración de los trabajadores agrarios por cuenta ajena en el Régimen General.

hacerlo así para el accidente de trabajo y la enfermedad profesional. Este absurdo se disuelve en la medida en que como se puso de manifiesto para gozar del accidente de trabajo y la enfermedad común por parte de los trabajadores por cuenta ajena no se requieren cumplir las condiciones generales establecidas para acceder a las prestaciones. Sin embargo, para los trabajadores por cuenta propia el absurdo subsistiría sobre la base de la remisión efectuada por el artículo 60.3 del Reglamento que permite aplicar la flexibilización en el caso de enfermedad común y accidente no laboral para los trabajadores por cuenta propia y, no así, en los casos de enfermedad profesional y accidente de trabajo puesto que de conformidad con el artículo 31.3 b) de la LSA y 63.3 b) del RSA en los casos de accidente de trabajo y enfermedad profesional se tiene que haber formalizado la adecuada y suficiente cobertura, además de no existir descubierto en el pago.

⁴⁷⁵ Estas excepciones establecidas por los artículos 53 y 60.3 del RSA deben ser interpretadas en su sentido propio y restrictivamente. STSS de 24-5-1992, 14-12-1992, 18-12-1996, 20-1-1997, 24-2-1997.

⁴⁷⁶ Esta excepción viene establecida en el artículo 22 de la LSA y 53 del RSA para los trabajadores por cuenta ajena.

⁴⁷⁷ Es, por tanto, de aplicación de la doctrina de la moderación del requisito de estar al corriente en el reconocimiento de las prestaciones. STSS 18-11-1997, 20-11-1997, 16-6-1998, 30-1-1998, 5-2-1998, 23-3-1998. 7-4-1998.

4 CARACTERES GENERALES DE LAS PRESTACIONES EN EL REA

4.1.- CONSIDERACIONES GENÉRICAS.

La tendencia a la unidad ha permitido que se le puedan atribuir a las prestaciones del REA la misma naturaleza, caracteres, exenciones tributarias y beneficios que las atribuidas al Régimen General. De esta manera, existe una simultaneidad absoluta en las prestaciones de ambos regímenes en determinados de sus aspectos generales que han permitido avanzar en la integración de los trabajadores agrarios por cuenta ajena en el Régimen General. Así, hay que destacar la imposibilidad de retención, cesión total o parcial, embargo y compensación o descuento que se dan en unas y en otras.

Hay que tener en cuenta que al igual que para el Régimen General en el REA estas imposibilidades ceden ante el cumplimiento de obligaciones alimenticias a favor del cónyuge e hijos o cuando se tratase de obligaciones y responsabilidades contraídas por el beneficiario con la Seguridad Social⁴⁷⁸. De igual forma, tampoco en las prestaciones del REA puede ser exigida tasa fiscal o para fiscal, ni derecho de ninguna clase, en cuantas informaciones o certificaciones hubieran de facilitar las Entidades Gestoras, Servicios Comunes y Organismos administrativos o judiciales o de cualquier clase, en relación con las prestaciones y servicios sociales.

Por otra parte, esta afinidad, también se refuerza cuando el REA establece que en todo lo referente a responsabilidades civil y criminal se estuviese a las normas que resulten aplicables con el Régimen General, en cuanto no sean incompatibles con los preceptos de la presente ley⁴⁷⁹. Como se puede apreciar, en todos estos la asimilación de facto ya se había efectuado.

⁴⁷⁸ Confróntense artículos 15 de la LSA y 40 de la LGSS.

⁴⁷⁹ Art. 17 LSA.

4.2.- DETERMINACIÓN DE LA CUANTÍA: TOPES

Igualmente a lo ocurrido con la adaptación de los aspectos anteriores se puede decir con el tema de los topes en la cuantía de las prestaciones. Para determinar la cuantía de las prestaciones se tienen que aplicar el conjunto de reglas numéricas específicas necesarias para la obtención del resultado concreto que debe ser abonado, es decir, la aplicación de un porcentaje a la base reguladora correspondiente. Las variaciones que esta cuantificación puede experimentar en función de la prestación y del régimen no se proyecta sobre las cantidades máximas o mínimas que las mismas pudieran alcanzar⁴⁸⁰. Los topes máximos o mínimos entre los que deben estar comprendidas las prestaciones son los mismos para las prestaciones del REA y para las prestaciones del Régimen General. Así, los topes fijados anualmente por la Ley de Presupuestos han venido sufriendo adaptaciones en función del régimen del que se trate pero no en ningún caso han venido afectando a las prestaciones del REA⁴⁸¹.

4.3.- INCOMPATIBILIDADES

El Régimen de incompatibilidades establecido por la Legislación del REA reproduce la ya mencionada simbiosis que en determinados aspectos existe entre él mismo y el Régimen General y que ha facilitado enormemente el camino hacia su integración. Sin embargo, en esa interrelación todavía perviven aspectos significativos

⁴⁸⁰ Hay que tener en cuenta que son aplicables para las prestaciones del REA las normas que con carácter general para todo el Sistema son establecidas por la LGSS. El artículo 47 de la LGSS determina en lo que tiene que ver con los topes máximos que "El importe inicial de las pensiones contributivas de la Seguridad Social por cada beneficiario no podrá superar la cuantía íntegra mensual que establezca anualmente la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado". Por su parte, el artículo 50 respecto a los topes mínimos establece que "Los beneficiarios de pensiones del sistema de Seguridad Social, en su modalidad contributiva, que no perciban rentas de capital o trabajo personal o que, percibiéndolas, no exceden de la cuantía que anualmente establezca la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, tendrán derecho a percibir los complementos necesarios para alcanzar la cuantía mínima de las pensiones, en los términos que legal o reglamentariamente se determinen.

⁴⁸¹ Se debe poner de manifiesto que son de aplicación a estas prestaciones las normas de revalorización que así mismo vienen determinadas por la LGSS en sus correspondientes artículos 48 y 49.

que ponen de relieve la consolidación de la especialidad de este Régimen Especial hasta el último momento y que se ven alterados con la integración. Según esta legislación las pensiones establecidas son incompatibles entre sí cuando recayesen simultáneamente en la misma persona⁴⁸². Como excepción solamente caben las disposiciones en contra que expresamente dispusiesen las normas propias del REA. De esta forma, en relación con las prestaciones encuadradas en sus respectivos regímenes, las normas sobre incompatibilidad del REA reproducen los mismos términos que la normativa del Régimen General⁴⁸³.

Hay distintos aspectos del régimen de incompatibilidades previsto que tienen que ser tenidos en cuenta:

1º A las prestaciones que afecta en función de su pertenencia a distintos regímenes del Sistema de la Seguridad Social. En caso de que un mismo trabajador pudiera tener dos o más pensiones, siempre que formen parte del REA, se tiene que optar por una de ellas. Como se advierte, la regla de la incompatibilidad queda referida a las pensiones del REA pero no al resto de pensiones que se pudieran aplicar de conformidad con las normas de los sistemas de los seguros sociales anteriores o de otros regímenes especiales⁴⁸⁴. Se admite, por tanto, la compatibilidad entre pensiones procedentes de distintos regímenes de la S.S. cuando el interesado ha estado

⁴⁸² El tenor literal del art. 47 del D 3772/1972 de 23 de Dic, establece que “las pensiones que concede el Régimen Especial Agrario a sus beneficiarios serán incompatibles entre sí, a no ser que expresamente se disponga lo contrario”.

⁴⁸³ El artículo 122 LGSS cuando establece que “las pensiones de este Régimen General serán incompatibles entre sí cuando coincidan en un mismo beneficiario, a no ser que expresamente se disponga lo contrario legal o reglamentariamente”.

⁴⁸⁴ La S. de 23 de julio de 1992 contemplaba un supuesto de concurrencia entre una pensión de viudedad del Régimen Especial agrario y una pensión del antiguo Seguro de Accidentes de Trabajo causada con anterioridad a la entrada en vigor a partir del 1 de Ene. 1967, según la disp. Final 4ª L 38/1966 de 31 de May. (Régimen Especial agrario de la S.S.) de ese Régimen Especial y del nuevo sistema de la S.S., resolviendo que “ De acuerdo con la regla general de carácter intertemporal que contiene la disp. Trans. 1ª LSS la pensión de accidentes de trabajo no se rige por la LSS ni por las normas del REA, sino por la legislación vigente en el momento que se causó, es decir, por el D 22 junio de 1956; de ahí que ante la inexistencia de una regla general de concurrencia sobre las dos pensiones, el art. 47 del D 3772/1972 se aplicará a la pensión de viudedad del Régimen Especial Agrario y las normas del Rgla de Accidentes de Trabajo a la pensión a favor de familiares. Ahora bien, de la regla del citado art. 47 no puede derivarse la incompatibilidad entre la pensión de viudedad y la pensión del Régimen Especial Agrario”.

válidamente afiliado a ellos, reuniendo los requisitos para su devengo, siempre que no existiesen en los mismos normas que lo prohíban expresamente⁴⁸⁵.

2º A las prestaciones que afectaba por razón de su tipología. En la normativa del REA, al igual que en la del Régimen General se utiliza la expresión “pensiones”. Por tanto, habría que entender que no se incluyen dentro de este régimen de incompatibilidades los subsidios. La Legislación del REA, al igual que la del Régimen General, hace referencia exclusivamente a las rentas periódicas que son otorgadas con esa calificación. Por esta razón, cualquier interpretación extensiva carecería de fundamento ya que expandiría los límites literales del precepto en perjuicio del beneficiario⁴⁸⁶.

Al margen de la incompatibilidad entre pensiones hay que poner de manifiesto la incompatibilidad que se establece entre la percepción de las prestaciones del REA y la realización de trabajo. Esta incompatibilidad adquiere una singularidad especial en el caso de la jubilación cuando se viene permitiendo que los trabajadores agrarios puedan hacer compatibles trabajo y prestación dentro de los límites temporales que se establecen en función de periodos previamente determinados. Esta excepción plantea especiales dificultades de control en la medida en que se puede convertir en regla

⁴⁸⁵ La prohibición de incompatibilidad de pensiones que se deriva de la LGSS “sólo se refiere a aquellas del Régimen General que coincidan en un mismo beneficiario. En el caso de autos, el recurrente estaba afiliado al Régimen General y al Especial Agrario por cuenta propia, cuando sufrió el accidente laboral realizando trabajos por cuenta ajena en el primero de dichos Regímenes; concediéndole una pensión en el Régimen General, más tarde reclama otra pensión en el Régimen Especial Agrario con base en las mismas lesiones; se trata, por tanto, de pensiones compatibles”. Como se admite en la misma sentencia”... según reiterada doctrina jurisprudencial se ha de admitir la compatibilidad de pensiones derivadas del mismo hecho y correspondientes a distintos regímenes de la S.S., siempre que no existan en los mismos normas que los prohíban expresamente”. TS S 15 Mar. 1996. 3623.

⁴⁸⁶ Alguna resolución judicial aislada ha considerado sinónimas las expresiones de prestaciones o pensiones para determinar incompatibles cualquier clase de pensión con los subsidios de invalidez provisional o incapacidad laboral transitoria (TCT 18 de Ene. 1988 y TSJ Canarias 23 Sep 1992, postura que no es posible asumir. La única extensión posible es la que expresamente se contemple, como es el supuesto regulado en el artículo 122.2 de la LSS, de la indemnización a tanto alzado en el supuesto de opción por la indemnización a tanto alzado en los menores de 60 años en la incapacidad permanente total.

general ante la falta de una regulación precisa⁴⁸⁷. Parece que con el nuevo sistema esta posibilidad viene a ser eliminada.

4.4.- PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD

No existen normas particulares en el REA que deban ser tenidas en cuenta para la prescripción y la caducidad por lo que no se tienen que realizar mayores esfuerzos integradores. A pesar de ello se hace necesario resaltar algunas derivaciones generales que han sido de igual aplicación para el REA y que, por lo tanto, deberían tener en cuenta en orden a la instauración del futuro sistema especial:

1º En cuanto a la prescripción de las prestaciones se aplica el plazo general de cinco años desde al día siguiente a la producción del hecho causante⁴⁸⁸.

2º Los efectos económicos solamente se retrotraen a los tres meses desde la fecha de la solicitud. Se presenta para los trabajadores agrarios por cuenta ajena la problemática específica que tiene la incapacidad temporal en el caso de este límite como consecuencia de la presentación tardía del parte de baja efectuado por el propio trabajador. Así, como en esta prestación rige el principio de oficialidad o

⁴⁸⁷ Después de determinar el principio general de incompatibilidad entre pensión de jubilación y trabajo del pensionista, el artículo 52.2 del RREASS establece la excepción de que "... será compatible la realización de labores agrarios que tengan carácter de esporádico y ocasional y sin que, en ningún caso, puedan llevarse a cabo tales labores durante más de seis días laborales consecutivos, ni invertir en ellas un tiempo que exceda, al año, del equivalente a un trimestre. Cuando la realización de las labores, que se declaren compatibles con el percibo de la pensión, se lleven a cabo por cuenta ajena, el empresario que emplee en ellas al pensionista vendrá obligado a formalizar su protección por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, de conformidad con lo dispuesto en el apartado a) del artículo 20; cuando las indicadas labores se lleven a cabo por cuenta propia, el pensionista quedará protegido, de pleno derecho, por las aludidas contingencias, en la Mutualidad Nacional Agraria, sin que tenga que satisfacer por ello cuota alguna".

⁴⁸⁸ Hay prestaciones como la pensión de jubilación y las de muerte y supervivencia que son imprescriptibles tal y como establecen los artículos 164 y 178 de la LGSS.

reconocimiento automático por parte de la entidad gestora, se considera inaplicable en este caso ese límite de los tres meses⁴⁸⁹.

3º En cuanto a la caducidad de las prestaciones solicitadas y reconocidas pero no percibidas se sostiene el límite del año desde el día siguiente a la fecha de su notificación⁴⁹⁰.

Como conclusión cabe decir que respecto de las condiciones y elementos esenciales de las prestaciones se ha venido produciendo un proceso de equiparación que lejos de impedir el acceso de la acción protectora del REA en el Régimen General lo está facilitando. Cuestión distinta suponen las leves diferenciaciones que todavía persisten, en cuyo caso y salvo posibilidades extremas se verán abocadas a su desaparición.

5. PECULIARIDADES DE LAS PRESTACIONES EN PARTICULAR

5.1.- ASISTENCIA SANITARIA

5.1.1.- Planteamiento general: su homogeneidad respecto del RG

La asistencia sanitaria es una de las prestaciones del REA que mayor homogeneidad ha venido presentando con las establecidas por el RG. Los trabajadores agrarios por cuenta ajena gozan del conjunto de medidas preventivas,

⁴⁸⁹ Así, son de aplicación al REA todos los pormenores establecidos por el artículo 43 de la LGSS.

⁴⁹⁰ De ese reconocimiento conjunto es muestra el artículo 38 de la LGSS donde se establece que "La acción protectora del sistema de la Seguridad Social comprenderá: a) La asistencia sanitaria en los casos de maternidad, de enfermedad común o profesional y de accidentes, sean o no de trabajo".

diagnósticas, terapéuticas, rehabilitadoras y de promoción y mantenimiento de la salud que el Servicio Nacional de Salud otorga para todos los ciudadanos⁴⁹¹. Estas medidas se aplican a los trabajadores agrarios incluidos en el REA en todos los supuestos de riesgo, ya sea para casos de enfermedad común y accidente no laboral; enfermedad profesional y accidente de trabajo y, también, para maternidad y se extienden a todos los estados patológicos, cualquiera que sea su naturaleza⁴⁹².

Esta equiparación no obedece solo al tratamiento igualitario de la protección de la salud que se ha venido introduciendo en nuestro ordenamiento jurídico, sino que ya estaba previsto por la regulación originaria del REA. Así, ya el artículo 20 de la Ley 38/1966 reconocía el derecho a percibir la prestación de asistencia sanitaria de los trabajadores agrarios “con igual amplitud que en el RG”⁴⁹³. Esta amplitud en el reconocimiento de la asistencia sanitaria de los trabajadores agrarios se ha venido mostrando a través de dos manifestaciones fundamentales:

1º La universalidad subjetiva

La asistencia sanitaria fue considerada como una de las prestaciones fundamentales que el Estado tenía que otorgar sobre la base del reconocimiento de la

⁴⁹¹ Artículos 7 a 11 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud. Entre los diversos tipos de prestaciones de atención sanitaria del Servicio Nacional de Salud que pueden disfrutar los trabajadores agrarios por cuenta ajena se encuentran las prestaciones de salud pública, las prestaciones médico-sanitarias incluyendo la atención primaria, especializada y de urgencia, las prestaciones farmacéuticas, las prestaciones complementarias dentro de las cuales se encuentran la ortoprotésica, la de productos dietéticos, transporte sanitario y oxigenoterapia y las prestaciones instrumentales, de información y documentación sanitaria.

⁴⁹² Vid. VIDA SORIA, J., MONEREO PEREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y QUESADA SEGURA, R.: Manual de Seguridad Social, op. cit., p. 403. En su aplicación se prestan utilizando cualquier medio o procedimiento, tanto en cuanto al tratamiento como en el tipo de servicio, a domicilio, en régimen de consulta o en internamiento.

⁴⁹³ De manera particular ese intento de equiparación se manifiesta en la remisión realizada a la Ley de Bases de la Seguridad Social por parte del apartado cinco de dicho artículo 20 cuando sostiene que “tendrá aplicación al Régimen Especial regulado en la Presente Ley lo preceptuado en el artículo noventa y siete del Texto Articulado I de la Ley de Bases de la Seguridad Social. En el caso previsto en el número tres de dicho artículo, los honorarios del personal que preste la asistencia sanitaria se regularán con arreglo a la legislación especial que en cada caso resulte aplicable”. Sin embargo, como se puede observar al final esta equiparación no estaba exenta de especialidades.

salud y la integridad física de la persona humana⁴⁹⁴. Por ello, el derecho a la asistencia sanitaria que se otorgó a los trabajadores agrarios por la normativa agraria fue considerado dentro de esa línea de reconocimiento genérico a la sanidad del cuerpo⁴⁹⁵. Desde su establecimiento, la asistencia sanitaria agraria tuvo una vis expansiva dentro del ámbito agrario cuya finalidad era atender al máximo posible de personas vinculadas a la agricultura aunque no lo fueran de forma directa, es decir, mediante el ejercicio directo de la actividad agraria. Muestra de ello ha venido siendo la concordancia de beneficiarios entre el REA y el RG. Así, junto a los trabajadores agrarios por cuenta ajena en alta y al corriente en el pago de las cuotas se reconoció esta prestación a pensionistas en los mismos términos y condiciones que los trabajadores en activo⁴⁹⁶ y a los familiares o asimilados a cargo de los titulares y pensionistas⁴⁹⁷.

2º La generalidad de la cobertura

La asistencia sanitaria de los trabajadores agrarios por cuenta ajena se ha venido reconociendo con la misma extensión, forma, términos y condiciones que las

⁴⁹⁴ El Derecho a la asistencia sanitaria está ampliamente ligado a todo un conjunto de derechos de alcance general que representan el contenido básico de la noción de ciudadanía y que, por lo tanto, en su atribución genérica no se pueden singularizar en base a la condición profesional de los individuos. En este sentido vid: BORRAJO DACRUZ, E.: "El Derecho a la Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social", RSS, núm. 8, 1980, p. 9.

⁴⁹⁵ Artículos 18 y 25 del Decreto 2123/1971.

⁴⁹⁶ El artículo 66 del reglamento establece al respecto que los pensionistas del REA de la Seguridad Social y los que sin tal carácter, estén en el goce de prestaciones periódicas del mismo, en aplicación de las normas reguladores del aludido régimen, así como los familiares y asimilados de aquéllos, recibirán las prestaciones de asistencia sanitaria por enfermedad común o accidente no laboral. Además, según este artículo, la asistencia sanitaria se prestará en los mismos términos y condiciones aplicables a los trabajadores por cuenta ajena, según haya sido la condición en activo de los indicados pensionistas o perceptores de otras prestaciones periódicas.

⁴⁹⁷ Hay que tener en cuenta que esta inclusión se restringió a los supuestos de maternidad, enfermedad común y accidente no laboral. En este sentido El artículo 20 de la Ley 38/ 1966 se expresó en los siguientes términos: "en los casos de maternidad, enfermedad común o accidente no laboral la asistencia se extenderá a los familiares del trabajador en los términos a que se refiere el artículo anterior". En cuanto a los familiares que pueden ser beneficiarios se encuentran el cónyuge, los descendientes, hijos adoptivos y hermanos, sin límite de edad, los ascendiente cualquiera que sea su condición, tanto del titular del derecho como de su cónyuge y los cónyuges de esos ascendientes por ulteriores nupcias siempre que concurran los demás requisitos legalmente establecidos. También pueden quedar asimilados a estos efectos los acogidos de hecho.

establecidas para los trabajadores del RG y esto a pesar de las posibles matizaciones realizadas por la propia regulación del REA⁴⁹⁸. Así, la asistencia sanitaria del REA se ha caracterizado por su amplitud en las contingencias protegidas. Desde que se creó ha atendido a supuestos de maternidad, enfermedad común o profesional y accidentes, sean o no de trabajo. No han quedado situaciones desprotegidas que pudieran servir de fundamento para sostener agravios comparativos entre el RG y el REA como consecuencia de la desprotección sanitaria en este último⁴⁹⁹.

La evolución de la regulación específica del REA se ha visto influida por esa voluntad legislativa originaria de establecer una protección sanitaria similar para los trabajadores agrarios por cuenta ajena y para los trabajadores de la industria y los servicios⁵⁰⁰. Sin embargo, los fundamentos jurídicos que han permitido que esta equiparación sea definitiva han tenido un carácter más general:

1º El reconocimiento universal del derecho a la protección a la salud establecido en el artículo 43 de la Constitución española de 1978 supuso que la prestación sanitaria reconocida específicamente por el REA haya tenido que transitar progresivamente hacia el Sistema Nacional de Salud⁵⁰¹. Esta segregación jurídico-

⁴⁹⁸ En estos términos se expresan el artículo 19 del Decreto 2123/1971 y el artículo 49 del Reglamento.

⁴⁹⁹ Tanto el artículo 18 del Decreto 2123/1971 como el Decreto 3772/1972 extienden la asistencia sanitaria de los trabajadores agrarios por cuenta ajena a “los casos de maternidad, de enfermedad común o profesional y accidentes, sean o no de trabajo”. Ya el artículo veinte de la Ley 38/1966 reconocía con una cierta extensión la asistencia sanitaria para los trabajadores agrarios: “Uno. La asistencia sanitaria se prestará en los casos de maternidad, enfermedad común o profesional o accidentes, sean o no de trabajo”.

⁵⁰⁰ Buena muestra de este proceso de equiparación, como paso previo, fue la homogeneización interna entre trabajadores agrarios por cuenta ajena y trabajadores agrarios por cuenta propia que se llevo a efecto en el año setenta y cinco. Ténganse en cuenta la Ley 20/1975, de 2 de mayo y el Real Decreto 43/1984.

⁵⁰¹ Vid.: MOLINA NAVARRETE, C.: “La protección de la salud en el Sistema de Seguridad Social: Dos historias inacabadas y confusas de segregación normativa e institucional” en AA.VV.: La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras, homenaje al profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación (MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N., Coord.), op. cit., p. 1216. Hay que partir de la consideración que el Sistema Nacional de Salud es considerado como un pilar independiente de la Seguridad Social y equiparado al mismo dentro de la estructura que compone el Estado del Bienestar. Así se puede hablar de tres pilares. El Sistema Nacional de Salud, El Sistema de la Seguridad Social y la Educación. En relación con el ámbito agrario las consecuencias de esta estructuración son importantes porque permite entender a la asistencia sanitaria como una prestación que tiene principios y reglas propias al margen del principio de la especialidad.

institucional de las prestaciones sanitarias repercute directamente en la asistencia sanitaria de los trabajadores agrarios por cuenta ajena por cuanto que desde un punto de vista académico-dogmático la prestación sanitaria ya no forma parte del REA, sino que se rige por los principios de una rama del Derecho Administrativo Especial conocida como Derecho sanitario⁵⁰². Pese a la persistencia, en el artículo 38 de la LGSS de esta prestación como parte integrante del sistema de Seguridad Social se considera que la asistencia sanitaria forma parte de un sistema diferente⁵⁰³. Esta consideración supone el triunfo definitivo de la intitulación de la prestación sanitaria por razón de la condición humana y deja sin fundamento cualquier otorgamiento exclusivamente profesional que se hubiera venido realizando de la asistencia sanitaria como consecuencia de su reconocimiento específico por la normativa del REA⁵⁰⁴.

La entrada en vigor de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, introdujo una perspectiva generalizadora de la asistencia sanitaria para todas las personas independientemente de la actividad que desarrollasen, apuntalando el reconocimiento global de la asistencia sanitaria para todos los ciudadanos. Con ella se

⁵⁰² La doctrina constitucional es rotunda a la hora de primar el título del artículo 149.1.16 CE para ordenar las prestaciones sanitarias, y no el artículo 149.1.17 pese a la insistencia del legislador y de los Tribunales en seguir acudiendo a este último título. STCO 98/2004. La asistencia sanitaria forma parte ya, pues, del Derecho Sanitario, Derecho Administrativo Especial y no del Derecho a la Seguridad Social vendría a concluirse en el plano académico-dogmático

⁵⁰³ La centralización generada en este ámbito hace que cualquier especialidad haya pasado a ser la constatación de etapas superadas de la evolución del sistema de protección de la salud. En cualquier caso, se tratan de particularidades que incidían acerca de la progresión en la generalización del sistema y que ya han quedado del todo superadas. Según el artículo 67 del Reglamento la asistencia sanitaria, se prestará en todos los casos por la organización de la Seguridad Social, de acuerdo con los criterios generales establecidos en el Capítulo IV y demás normas sobre asistencia sanitaria. Con esto se refuerza la introducción de la asistencia sanitaria agraria dentro del sistema nacional de salud por lo menos en el ámbito del otorgamiento de la prestación con lo que se desvirtúan de esta forma las posibles particularidades que por la vía de excepción pudieran ser aducidas. Véase en este sentido MOLINA NAVARRETE, C.: "La protección de la salud en el Sistema de Seguridad Social: Dos historias inacabadas y confusas de segregación normativa e institucional" en AA.VV.: La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras, homenaje al profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación, (MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N., Coord.), op. cit., p. 1216.

⁵⁰⁴ El artículo 43 de la Constitución Española donde se reconoce el derecho a la protección de la salud y las ampliaciones sucesivas del ámbito personal cubierto por las prestaciones sanitarias han confirmado la tendencia de independencia y refundición de los servicios orgánicos y funcionales de la sanidad pública que han venido a constituir un auténtico Sistema Nacional de Protección de la Salud. Vid.: BORRAJO DACRUZ, E.: "La Seguridad Social en la Constitución española: Desarrollos legales y criterios del Tribunal Constitucional", op. cit., p.19.

culminó la homogeneidad en el reconocimiento de la prestación sanitaria entre los trabajadores del REA y los trabajadores pertenecientes al RG poniendo de relieve el desfase del reconocimiento particular de esta prestación en cada uno de los regímenes⁵⁰⁵.

2º De conformidad con las prevenciones establecidas por el artículo 41 de la CE la prestación sanitaria se configura como media de protección del Sistema que tiene una dimensión universal, de ciudadanía. Esta dimensión universal ha sido llevada al extremo en el artículo 86 de la LGSS en la medida en que se le atribuye un régimen de financiación de carácter asistencial, distinto del de las prestaciones contributivas. El reconocimiento de este carácter asistencial permite que las diferencias de financiación no obstaculicen la cobertura de las situaciones de necesidad en función del sector de la población al que se pertenece con lo que se garantiza la equiparación de las prestaciones sanitarias recibidas por todos los ciudadanos y de manera particular la de los trabajadores agrarios por cuenta ajena. Esta asistencialidad se manifiesta también en la gratuidad generalizada en la dispensación de medicamentos y, de manera particular, con la inexigibilidad del requisito de estar al corriente en el pago de las cuotas que se produjo con la entrada en vigor del Real Decreto 1088/1989, de 8 de septiembre, por el que se extendió la cobertura de la asistencia sanitaria a las personas que no tuviesen recursos suficientes. Con ello se produjo la ruptura efectiva con los requisitos de contributividad para el acceso a la cobertura de la asistencia sanitaria⁵⁰⁶.

⁵⁰⁵ Vid.: MOLINA HERMOSILLA, O., VILLAR CAÑADA, I. y GÓMEZ JIMÉNEZ, J.M.: "La asistencia sanitaria como prestación del sistema de Seguridad Social y su provisión a través del sistema nacional de salud" en AA.VV.: La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras, homenaje al profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación (MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N., Coord.), op. cit., p. 1231. Se resalta que el objetivo de la Ley 14/1986, de 25 de abril, era "la regulación general de todas las acciones que permitan hacer efectivo el derecho a la protección de la salud".

⁵⁰⁶ Se puede considerar que esta ruptura con el principio de contributividad ya existía en la regulación del REA al mantener la cobertura en los supuestos de maternidad o paternidad, enfermedad común o accidente no laboral aún cuando el trabajador no se encuentre al corriente en el pago de sus cuotas. El artículo 50 del Decreto 3772/1971 resulta particularmente claro en este sentido cuando determina que el derecho a la prestación de asistencia sanitaria por maternidad, enfermedad común o accidente no laboral se mantendrá durante un plazo de tres meses, aun cuando el trabajador no estuviera al corriente en el pago de las cuotas.

Con todos estos fundamentos se justifica aún más la tendencia a eliminar cualquier tipo de especificidad, aunque sea meramente formal, de la prestación sanitaria de los trabajadores agrarios por cuenta ajena tal y como se está haciendo patente en las propuestas de integración de la Seguridad Social de los trabajadores agrarios por cuenta ajena dentro del RG⁵⁰⁷.

5.1.2.- Particularidades persistentes

Las consideraciones realizadas hasta ahora ponen de manifiesto las escasas particularidades que la normativa de Seguridad Social sigue manteniendo en relación con la asistencia sanitaria. Sin embargo, es un hecho que estas particularidades se perviven todavía en la regulación como título jurídico específico para la provisión y determinación del contenido de la asistencia sanitaria. Los mencionados artículos 38 y 86 de la LGSS siguen incluyendo la asistencia sanitaria dentro de la acción protectora de la Seguridad Social, aunque sólo sea dentro del ámbito de las prestaciones no contributivas. Además, existen posiciones integradoras de la diversidad legislativa que tratan de realizar una interpretación coherente de las relaciones existentes entre el artículo 41 y el 43 de la CE. Según estas posiciones el carácter universal del derecho de la protección de la Salud no se opone a su reconocimiento por parte del Sistema de Seguridad Social de conformidad con la dimensión universal y ciudadana del artículo 41⁵⁰⁸. Es por ello que todavía se entienden en vigor algunas de las particularidades que se establecieron en su día en la regulación de la asistencia sanitaria de los trabajadores agrarios por cuenta ajena. Sin embargo, tal consideración puede resultar un tanto anacrónica.

⁵⁰⁷ Vid.: CAVAS MARTÍNEZ, F. y GARCÍA ROMERO, B.: "La Reforma del REA de la Seguridad Social", op. cit., p. 222. Hay que tener en cuenta que ni en las propuestas de integración realizadas por las Federaciones Agroalimentarias de UGT y CCOO ni tampoco en los documentos presentados por al Confederación de Cooperativas Agrarias se hace mención específica alguna a la asistencia sanitaria.

⁵⁰⁸ Vid.: MOLINA NAVARRETE, C.: "La protección de la salud en el Sistema de Seguridad Social: Dos historias inacabadas y confusas de segregación normativa e institucional" en AA.VV.: La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras, homenaje al profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación (MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N., Coord.), op. cit., p. 1218.

La regulación específica de la asistencia sanitaria del REA se realizó desde una “perspectiva fragmentaria” que trataba de incidir en el “reconocimiento concreto del derecho a la protección sanitaria”⁵⁰⁹. Se trataba de una restricción profesional que pudo tener sentido en una determinada etapa dadas las dificultades de implantar un sistema de salud para toda la población⁵¹⁰. La asistencia sanitaria, en su origen, para poder establecerse tuvo que sectorializarse por colectivos de necesidad⁵¹¹. En consecuencia, el reconocimiento profesional de las prestaciones sanitarias al que obedece la regulación del REA es el producto de una etapa de “imperfecciones” que debían de culminar necesariamente “en la instauración de un sistema asistencial de protección de la salud para todos los ciudadanos”, que ya está en vigor⁵¹².

La persistencia de esta regulación fragmentaria de la asistencia sanitaria en el ámbito de regulación del REA se opone, por tanto, a la aplicación coherente y racional de las tradicionales competencias que esta materia ha generado en el ámbito de la legislación y de la doctrina. Se evidencia, así, que la complejidad del proceso y su lentitud son el resultado de las habituales inercias generadas en el ámbito de la Seguridad Social Agraria. Por tanto, desde la perspectiva del “Derecho Nuevo” a la

⁵⁰⁹ BORRAJO DACRUZ, E.: “El derecho a la asistencia sanitaria de la seguridad Social”, op. cit., p.27. Las referencias contenidas a la asistencia sanitaria por la Legislación reguladora de la Seguridad Social no tienen por qué ser consideradas de por sí contrarias a los principios del ordenamiento jurídico. Hay que tener en cuenta que el contenido conjunto de los artículos 41 y 43 de la C.E. permite entender la posibilidad del tratamiento de la asistencia sanitaria desde el plano normativo de la Seguridad Social. El problema se plantea cuando ese tratamiento se realiza desde una perspectiva fragmentaria que puede incidir en el reconocimiento concreto del derecho a la protección sanitaria.

⁵¹⁰ El reconocimiento específico de la asistencia sanitaria supone una vinculación profesional. La regulación de la asistencia sanitaria por la normativa del REA ha sido una manifestación más de la sujeción de la protección de los trabajadores agrarios a los límites profesionales. De conformidad con ello solamente se gozaría del derecho a la asistencia sanitaria por el hecho de la realización de la actividad profesional agraria y no estrictamente por el respeto a la condición humana del trabajador del campo.

⁵¹¹ Algo totalmente contradictorio con el artículo 3 de la 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud cuando universaliza la promoción de la salud y atención sanitaria a todos los españoles

⁵¹² BAYÓN CHACÓN, G.: “Los derechos a los beneficios de la Seguridad Social como patrimonio del hombre”, op. cit., pp. 1029-1031. Se considera que no puede ser concebible un sistema de protección de la salud que tenga en cuenta la relación profesional o la situación o no de afiliación y que en además pueda recortar la duración de la asistencia en el tiempo.

asistencia sanitaria el reconocimiento particularizado para los trabajadores agrarios resulta del todo desfasado⁵¹³.

Estas particularidades se manifiestan fundamentalmente en los requisitos de acceso a la prestación. Según los artículos 20 de la LSA y 50 del RSA en los supuestos de maternidad, enfermedad común o accidente no laboral se debe estar inscrito en el censo agrario y al corriente en la cotización para poder acceder a la asistencia sanitaria, aunque se mantiene el derecho a la asistencia durante un plazo de tres meses después de dejar de estar al corriente⁵¹⁴. En el supuesto de accidente de trabajo y enfermedad profesional no hay que tener en cuenta condición alguna para el acceso a la prestación⁵¹⁵. Tanto si se trata de trabajadores por cuenta ajena que reúnan los requisitos generales de inclusión como si se trata de trabajadores que sin tenerlos realizasen labores agrarias por cuenta ajena, cuando concurriesen estas contingencias, se debe gozar del derecho a la asistencia sanitaria de la misma manera que los trabajadores del RG.

Estas especificidades resultan contradictorias con el artículo 3 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud cuando establece el carácter universal de este servicio mediante la promoción de la salud y la atención sanitaria de todos los españoles⁵¹⁶. De esta forma, aquellas personas que pudieran quedar fuera como consecuencia del incumplimiento de los

⁵¹³ MOLINA NAVARRETE, C.: "La protección de la salud en el Sistema de Seguridad Social: Dos historias inacabadas y confusas de segregación normativa e institucional" en AA.VV.: La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras, (MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N., Coord.), op. cit., p. 1218.

⁵¹⁴ Artículo 50 del D. 3772/1972. LOUSADA AROCHENA, J.F. "El requisito de estar al corriente en el pago de las cuotas para acceder y para mantener el derecho a prestaciones en el régimen especial agrario de la Seguridad Social", Aranzadi Social, vol. V, Elcano, Navarra, 1998, págs. 1101 a 1110.

⁵¹⁵ Según los artículos 24 y 54 de la LSA y del RSA respectivamente en los supuestos de "accidente de trabajo o enfermedad profesional se otorgarán las correspondientes prestaciones en la misma extensión, forma, términos y condiciones que en el RG".

⁵¹⁶ En función de lo establecido por el artículo 43 de la Constitución el artículo 3 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud amplía el margen de protección con un carácter universalista en el que quedarían incluidos todos los trabajadores agrarios no integrados por la normativa del REA. Así, a partir de la CE de 1978 esta prestación sería tratada por el artículo 43 como una prestación específica con una ampliación subjetiva de carácter universalista.

límites anteriormente mencionados pueden acceder al reconocimiento de la prestación, de conformidad con el carácter universal y público del servicio nacional⁵¹⁷.

Desde una perspectiva integradora se podría advertir, por tanto, la existencia de dos modalidades en el reconocimiento a los trabajadores agrarios por cuenta ajena de esta prestación. Una de carácter profesional dirigida a personas incluidas en el ámbito de la Seguridad Social que contribuyen a su financiación, para las que no se exige periodo previo de cotización y que cubriría las prestaciones establecidas por la legislación del REA y otra de carácter más universal conforme con la legislación general de sanidad. Esta estaría dirigida a cualquier trabajador agrario en cuanto a su condición de ciudadano y su financiación correría a cargo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, esta interpretación no tendría ningún efecto práctico ya que la efectividad concreta de la primera modalidad de reconocimiento quedaría englobada por la genérica de la segunda. En definitiva, atendiendo a la tendencia universalista generada por aplicación de la concepción de la asistencia sanitaria que se tiene por la propia Constitución Española resulta anacrónico privar de la asistencia sanitaria por no estar al corriente en el pago de la cotización. Por tanto, y en concordancia con la normativa de sanidad se deberían entender como derogados estos artículos.

5.2.- INCAPACIDAD TEMPORAL

5.2.1.- Planteamiento general: homogeneidad en el reconocimiento de la prestación

En los artículos 18 de la LSA y en el artículo 49 del RSA se reconoce la incapacidad temporal (en adelante, IT) como prestación a la que pueden acceder los

⁵¹⁷ Vid. VIDA SORIA, J., MONEREO PEREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y QUESADA SEGURA, R.: Manual de Seguridad Social, op. cit. p. 396.

trabajadores agrarios por cuenta ajena⁵¹⁸. Este reconocimiento de la prestación de IT para los trabajadores por cuenta ajena y para sus familiares se realiza en los mismos términos y condiciones que en el RG⁵¹⁹. De esta forma, según la LSA los trabajadores agrarios tienen derecho a gozar de las prestaciones económicas, recuperadoras y rehabilitadoras que se derivan como consecuencia de una situación de anormalidad producida en el desarrollo de la actividad laboral en los supuestos en los que el trabajador agrario se ve imposibilitado para la realización del trabajo con carácter temporal⁵²⁰. Es necesaria, por tanto, la remisión a la regulación del RG para la aplicación de la IT de los trabajadores agrarios por cuenta ajena⁵²¹.

La aproximación provocada por esta homogeneidad se manifiesta particularmente en los supuestos causantes de la prestación. Así, en la determinación genérica de la IT se comprenden una serie de circunstancias determinantes de situaciones a las que la Ley ha querido dar un mismo tratamiento tanto para el RG como para el agrario: la enfermedad común y profesional, el accidente, sea o no de trabajo y los períodos de observación y sus asimilados o equivalentes en caso de enfermedades profesionales y períodos de descanso, voluntario y obligatorio, que procedan en caso de enfermedad⁵²². En cuanto a la enfermedad común o accidente no

⁵¹⁸ Hay que tener en cuenta que la dicción literal de los artículos se refiere a la "incapacidad laboral transitoria". Sin embargo, como es sabido, esta denominación fue suprimida con carácter general por la nueva redacción dada al artículo 38 de la LGSS por la Ley 42/1994, que integró bajo la denominación de incapacidad temporal a la Incapacidad Laboral Transitoria y la Invalidez provisional y, al mismo tiempo, creó la maternidad como prestación independiente. Esta reestructuración afectó también a los regímenes especiales como se puede comprobar con Disposición Adicional 11ª bis por la que se extienden estas reformas en los mismos términos que para los trabajadores del RG a los trabajadores por cuenta ajena y propia de los regímenes especiales.

⁵¹⁹ Letra c) del artículo 49 del RSA.

⁵²⁰ Conforme a una situación de baja médicamente prescrita y en atención a los plazos establecidos en la normativa correspondiente.

⁵²¹ Tendrían por tanto que ser considerados todos aquellos aspectos que sobre este tipo de situaciones se reconocen en la LGSS en los artículos comprendidos entre el 128 y el 133.

⁵²² Así, de conformidad con el artículo 128 de la LGSS son situaciones determinantes de la IT, también para los trabajadores agrarios por cuenta ajena "las debidas a enfermedad común o profesional y a accidente, sea o no de trabajo, mientras el trabajador reciba asistencia sanitaria de la Seguridad Social y esté impedido para el trabajo, con una duración máxima de doce meses, prorrogables por otros seis cuando se presuma que durante ellos pueda el trabajador ser dado de alta médica por curación", dentro de este período máximo y de su prórroga se incluyen también los períodos de recaída y de observación. Además también son determinantes "los períodos de observación por enfermedad profesional en los que se prescriba la baja en el trabajo durante los mismos, con una duración máxima de seis meses,

laboral se debe estar impedido para el trabajo y recibiendo asistencia sanitaria de la Seguridad social, siendo su duración máxima igual a la establecida en el RG . En relación con las interrupciones laborales debidas a accidentes de trabajo o enfermedades profesionales estas se reconocen “en la misma extensión, forma, términos y condiciones que el Régimen General”. Cuestión distinta es la existencia de determinadas condiciones específicas para el acceso a la prestación que, en cualquier caso, no hacen diferir los supuestos de hecho por los que se otorga la prestación sino el régimen de otorgamiento de la misma⁵²³.

Esta homogeneidad perseguida se está manifestando particularmente en las propuestas de integración de los trabajadores agrarios por cuenta ajena dentro del RG. Así, para los trabajadores agrarios fijos se prevé la homogeneidad absoluta. En el caso de los agrarios eventuales y fijos discontinuos se proyectan algunas particularidades dentro del sistema especial que se pretende implantar, aunque con carácter general se sigue manteniendo esa tendencia a la homogeneidad. Dentro de estas particularidades se considera que los trabajadores agrarios eventuales o fijos discontinuos deberán tener derecho a percibir la prestación de IT durante los periodos de inactividad habida cuenta de que durante dichos periodos mantienen la cotización sobre las bases tarifadas. Opcionalmente, se podrá contemplar la IT en caso de enfermedad común como mejora voluntaria, aplicándosele una determinada base de cotización a determinar, con un tipo para contingencias comunes y otro para profesionales. También se admite la posibilidad de que se cubran los períodos de inactividad mediante un Convenio Especial con la Tesorería de la Seguridad Social, adaptando progresivamente la cuota a pagar por los trabajadores hasta llegar al 100% de cotización del Convenio Especial⁵²⁴.

5.2.2.- Particularidades en los requisitos de acceso a la prestación

prorrogables por otros seis cuando se estime necesario para el estudio y diagnóstico de la enfermedad.

⁵²³ Con base en las determinaciones que sobre la IT realiza el artículo 128 de la LGSS.

⁵²⁴ Vid.: CAVAS MARTÍNEZ, F. y GARCÍA ROMERO, B.: “La Reforma del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social”, op. cit., p. 226.

A.- Peculiaridades en el requisito de alta

Con carácter general los requisitos de acceso a la prestación de IT son los mismos que los del RG⁵²⁵. En este sentido, la virtualidad de la Ley General de la Seguridad Social para los beneficiarios de la prestación por IT del REA es plena por lo que de conformidad con ella serán beneficiarios de la prestación los trabajadores agrarios por cuenta ajena que, además de encontrarse integrada su situación en cualquiera de los supuestos determinantes para el acceso a la prestación, cumplan con los requisitos de afiliación y alta y hayan cotizado, en el caso de enfermedad común, durante un período previo de ciento ochenta días, dentro de los cinco años inmediatamente anteriores a la fecha en que se produjo la baja⁵²⁶. En caso de accidente, sea o no de trabajo, no se exige ningún período previo, ni en el supuesto de enfermedad profesional. En consecuencia, la exigencia de un período de cotización para la IT de los trabajadores por cuenta ajena del REA deriva de la aplicación generalizada de la normativa del RG⁵²⁷.

La acomodación al Título II de la LGSS⁵²⁸ en materia de IT por parte de los trabajadores agrarios por cuenta ajena y las escasas referencias a requisitos

⁵²⁵ Según el artículo 130 LGSS, con carácter general, los requisitos para poder acceder a la prestación de IT son tres. Por una parte la concurrencia de las situaciones de hecho determinantes de la IT, por otra estar afiliado y en alta o en situación asimilada y, por último, cumplir con el período de cotización previo. El período de cotización solamente es exigible en aquellos supuestos en los que la IT se derive de una enfermedad común. Por tanto, no se exige en los casos de accidente, sea o no de trabajo, o de enfermedad profesional. Por su parte, en cuanto a las situaciones determinantes de la IT hay que estar a lo regulado por el artículo 128 de la LGSS. Sobre el particular, véanse GARCÍA NINET, I.: "Artículo 130. Beneficiarios" en AA.VV., MONEREO PÉREZ J.L. y MORENO VIDA, M^a N. (Dir.): Comentario a la Ley General de la Seguridad Social, Comares, Granada, 1999, pp 1227 a 1230, ESCOBAR JIMÉNEZ, J., Trabajadores Agrícolas y Seguridad Social Agraria, Madrid, Ibidem, 1996, p. 127, SALA FRANCO, T.: La IT para trabajar derivada de enfermedad o accidente, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 44 a 46. BLASCO LAHOZ, J.F.: "La incapacidad temporal por contingencias comunes" en AA.VV., MONEREO PÉREZ, J. L. (Dir.): Las contingencias comunes protegidas por la seguridad social. Estudio de su régimen jurídico. Comares, Granada, 2008, p. 48.

⁵²⁶ Artículo 130 de la LGSS.

⁵²⁷ Esta simultaneidad en el periodo de cotización se aplica desde las modificaciones introducidas por la Ley 24/1972, de 21 de junio de Financiación y Perfeccionamiento de la acción protectora. Esta ley dio lugar a la unificación de la cuantía y duración del subsidio y es aplicable a los trabajadores por cuenta ajena en función de la remisión efectuada por el artículo 19 de la LSA.

⁵²⁸ En virtud de las remisiones genéricas efectuadas por los artículos 19 de la Ley y 49 del Reglamento.

específicos por parte de la normativa del REA⁵²⁹ no suponen, sin embargo, que no existan determinadas particularidades que deban ser tenidas en cuenta en orden a los requisitos para el acceso a la prestación. Y es que, a parte de especificidades, en la práctica, no todos los requisitos son perfectamente equiparables dentro de las particularidades del REA. En cuanto al requisito de alta y afiliación hay que tener en cuenta los rasgos propios que presenta la inscripción en el censo agrario regulado por la normativa del REA⁵³⁰. El cumplimiento del requisito de alta en el RG no produce los mismos efectos que la inscripción del REA.

Con el requisito de alta para acceder a la IT por contingencias comunes el legislador quiere comprobar si el trabajador se encuentra realizando efectivamente la prestación de servicios que da origen a su cobertura por parte del Sistema de Seguridad Social. Es una manifestación más del principio de profesionalidad. Sin embargo, en el REA, a diferencia de lo que ocurre con el alta de otros regímenes, los actos de encuadramiento y de cotización no son determinantes para saber si el trabajador es prestador de servicios en el momento de producirse el hecho causante determinante de la prestación⁵³¹.

⁵²⁹ Solamente los artículos 21 de la Ley y 51 del Reglamento hacen mención a los mismos.

⁵³⁰ Al margen de que este sea un requisito general establecido por el artículo 46 del Reglamento del REA hay que tener en cuenta que por aplicación del artículo 130 esta exigencia se sobrepone como específica. Así, aunque el artículo 130 habla de personas integradas en el RG en este caso habría que hablar de personas integradas en el REA para lo cual se hace necesario el cumplimiento de todas las condiciones de inclusión y, por tanto, también, de la inscripción censal. Sin embargo, son de admisión aquí también las flexibilizaciones jurisprudenciales que ya fueron tratadas cuando se estudio como requisito general para el acceso a las prestaciones.

⁵³¹ STS de 6 de junio de 2007 (RJ\2007\8584), f.j. 3º. En el mismo sentido SSTS de 3 de octubre de 2005 (RJ 2005\8450), f.j. 3º, de 4 de mayo de 2005 (RJ 2005\4689), f.j. 2º; de 26 de mayo de 2003 (RJ\2003\4372), f.j. 2º; y de 15 de enero de 2001 (RJ\2001\2057). En el mismo sentido SSTSJ Andalucía, de 27 de febrero de 2007 y de 18 de abril de 2007 (JUR\2008\26621), SSTSJ Murcia de 23 de abril de 2007 (JUR 2007\242311), de 17 de julio de 2006, (JUR\2006\235814), de 20 de mayo de 2004 (JUR\2004\189401) y 17 de noviembre de 2003 (JUR\2004\57665) y STSJ C. Valenciana de 11 de julio 2000 (JUR\2001\57332). Hay que tener en cuenta que la baja en el REA no se corresponde con la cesación efectiva de la actividad como ocurre en el RG. Los artículos 11 LSA, y 45 y 60 del Real Decreto 84/1996 por el que se aprueba el Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social establecen como inactividad de las labores agrarias los siguientes supuestos: 1º Cuando el trabajador agrario se dedique con carácter exclusivo e ininterrumpidamente a otras actividades no agrarias durante un período superior a tres meses naturales consecutivos. 2º En el caso de trabajadores por cuenta ajena, cuando la situación de inactividad en labores agrarias y no agrarias se mantenga ininterrumpidamente durante más de seis meses desde la finalización del último mes en el que

Por una parte, la inscripción en el REA produce efectos análogos a la afiliación por lo que se puede estar inscrito en el REA sin necesidad de encontrarse en un período de desarrollo de la actividad agraria. El alta del RG coincide exactamente con el período de desarrollo efectivo de la actividad, la inscripción del REA, por el contrario, no tiene que corresponderse efectivamente con desarrollo alguno de actividad. Por otra parte, puede darse el caso de que el trabajador agrario esté inscrito y, además, cotizando, sin necesidad de encontrarse en un período de desarrollo efectivo de actividad. A diferencia de lo que sucede en el RG, la cotización efectiva no sirve como elemento para valorar la efectiva realización de la actividad agraria. De esta forma, mientras que en el RG la cotización se corresponde necesariamente con la realización de la prestación de servicios y se manifiesta formalmente mediante el alta, en el REA no necesariamente se tiene que producir tal correspondencia múltiple⁵³².

Esta falta de correspondencia entre alta y actividad en el REA se acentúa en los supuestos de hecho concretos debido a las singularidades que las relaciones laborales revisten para este sector. Así, la utilización masiva de la contratación temporal en el ámbito agrario dificulta aún más la determinación temporal del comienzo o finalización de la actividad. Si, formalmente, la inscripción resulta inoperante para comprobar el ejercicio del desarrollo de la actividad, en la medida en que incluye tanto períodos de actividad como de inactividad, en la práctica, la situación se complica enormemente dada la dificultad de comprobar en que momento el trabajador se encuentra en un período donde realmente las labores agrarias son el objetivo de su dedicación. Así, la falta de correspondencia entre alta e inscripción y la dificultad para determinar el inicio y final de la actividad en el sector agrario impiden

se hubiese efectuado la comunicación de jornadas reales o desde la finalización de la prestación o subsidio por desempleo. 3º Cuando se haya dejado de comunicar la realización de jornadas reales durante tres meses consecutivos sin que se hubiese efectuado tampoco el ingreso de cotización obrera por parte del Trabajador. Como se puede comprobar en ninguno de los tres casos se permite apreciar el período concreto en el que el trabajador se encuentra realizando la prestación de servicios. Véase. MORENO VIDA, M.N., MONEREO PÉREZ, J.L., GARCÍA VALVERDE, M. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: El trabajo en la Agricultura. Estudio práctico del Sistema de Protección Laboral y de Seguridad Social, Comares, Granada, 2005, p. 106.

⁵³² Vid. MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: "Riesgos y contingencias en las explotaciones agrarias" en AA.VV., NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A. (Dir y Cor.): La Explotación Agraria, tirant lo blanch, Valencia, 2008, pp. 873, 874 y 875.

concretar para este sector la voluntad del legislador a la hora de establecer el requisito de alta como condición indispensable para el acceso a la prestación de IT por contingencias comunes⁵³³.

B. El requisito de estar al corriente

Para acceder a la prestación por IT es necesario encontrarse al corriente en el pago de las cuotas, tal y como establece con carácter general el artículo 46 del RSA. En el caso de la prestación de IT el día en que es preciso haber cumplido tal requisito es el día del hecho causante de la prestación solicitada, ni antes ni después, lo que impide que se pueda abonar el pago de las cuotas con posterioridad a haber acaecido el hecho causante, de conformidad con los artículos 12 de la LSA y 46 del RSA que no permiten esta última posibilidad⁵³⁴. Sin embargo la jurisprudencia más reciente ha flexibilizado esta interpretación literal atendiendo a criterios de equidad en los supuestos en los que no hay voluntad o negligencia en el impago, sobre todo, cuando el impago se debe a errores bancarios o a la falta de cobro por parte de la Entidad Gestora cuanto estuviese domiciliado el pago de las cuotas⁵³⁵.

C El requisito específico de la efectiva prestación de servicios.

⁵³³ Vid. MORENO VIDA, M.N., MONEREO PÉREZ, J.L., GARCÍA VALVERDE, M. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: El trabajo en la Agricultura. Estudio práctico del Sistema de Protección Laboral y de Seguridad Social, cit., p. 128. Sin embargo, y a los efectos que nos interesan hay que reconocer que parte de la doctrina entiende aplicable a los trabajadores agrarios el artículo 36.1.7º del Real Decreto 84/1996 por el que se aprueba el Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social. Según este artículo se considera "situación asimilada a la de alta, en el supuesto de haber cesado en la prestación de servicios o en el desarrollo de la actividad cuando los períodos de inactividad sean entre trabajos de temporada. La situación de alta pervive en las situaciones de inactividad que no causen baja en el Censo, así como en los supuestos de cambio de empresario o de condición de trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia o viceversa".

⁵³⁴ El TS mediante Sentencia de unificación de doctrina de 18 de diciembre de 1996 aplica al subsidio de ILT la doctrina jurisprudencial unificada establecida para la prestación de invalidez total en la SS del mismo tribunal de 22 de mayo y 14 de diciembre de 1992 en el sentido de que el día en que es preciso haber cumplido el requisito de estar al corriente en la cotización es el día del hecho causante de la prestación solicitada..

⁵³⁵ Vid. GARCÍA ROMERO, B.: *Seguridad Social Agraria: Acción Protectora*, op. cit, pp. 56 y 57.

Para no violentar la voluntad del legislador que la inscripción genera a la hora de acceder a la IT, la normativa del REA añade un nuevo requisito más conciso. Según este requisito para poder acceder a la IT por contingencias comunes los trabajadores agrarios se tienen que encontrar prestando servicios por cuenta ajena en el momento de producirse el hecho causante⁵³⁶. Así, el artículo 21 de la Ley de Seguridad Social Agraria, Decreto 2123/1971, y, en los mismos términos el artículo 51 del Reglamento de desarrollo, Decreto 3772/1972, determinan que es condición indispensable para la percepción de la IT la realización de servicios por cuenta ajena en la fecha de inicio de la enfermedad común y del accidente no laboral⁵³⁷. En la dicción literal de este requisito se excluyen los supuestos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, cuestión que puede parecer lógica sobre todo en el caso de los accidentes de trabajo puesto que debe haber una conexión necesaria entre el desarrollo de la actividad y la enfermedad o el accidente.

C1- La especificidad del requisito.

Como se acaba de señalar, este requisito produce una diferenciación entre el régimen jurídico de la IT por contingencias comunes de los trabajadores agrarios por cuenta ajena del REA y los del RG. Sin embargo, el Tribunal Supremo ha justificado la introducción de esta especificidad tomando como base los siguientes criterios:

a) Criterio de profesionalidad.

Desde la jurisprudencia se justifica la introducción de este requisito en la voluntad que el legislador tenía al establecer los requisitos para poder disfrutar de la IT tanto en el RG como en el resto de regímenes. Según el Tribunal Supremo esa

⁵³⁶ SSTS de 26 de mayo de 2003 y de 9 de junio de 2006.

⁵³⁷ Vid. BLASCO LAHOZ, J.F.: "La incapacidad temporal por contingencias comunes" en AA.VV., MONEREO PÉREZ, J. L. (Dir.): Las contingencias comunes protegidas por la seguridad social. Estudio de su régimen jurídico, cit., 2008, p. 80. y MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: "Riesgos y contingencias en las explotaciones agrarias" en AA.VV., NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A. (Dir y Coord.): La Explotación Agraria, cit., 2008, p. 893.

voluntad consiste en que el trabajador se encuentre en un período en el que efectivamente este desarrollando la actividad laboral en el momento de producirse el hecho causante. En el ámbito agrario se hace necesaria esa precisión para que el principio de laboralidad adquiera toda su dimensión. Por tanto, este requisito es una derivación del carácter profesional de nuestro sistema de Seguridad Social. Se persigue que la prestación de IT sea realmente disfrutada por trabajadores que sean auténticamente profesionales agrarios, es decir, que presten sus servicios con habitualidad⁵³⁸.

b) Criterio de homogeneidad.

Otro argumento esgrimido por la jurisprudencia es que la finalidad de este requisito no es otra que la de producir una aproximación de las condiciones de acceso entre el RG y el REA. El artículo 21 del Decreto 2123/1971 persigue la concurrencia de una efectiva y real relación laboral, que en el RG se confirma simplemente con el alta y que en el REA, ante la falta de la misma, requiere de la comprobación efectiva del ejercicio de la actividad. Se trata de demostrar que el trabajador sobre el que acaece el hecho causante cumple los requisitos establecidos para poder percibir la prestación por IT, es decir, que se trata de un trabajador agrario que se encuentra en el ejercicio de su actividad. De esta forma, en vez de discriminar, este requisito permitiría equiparar. En la medida en que las diferencias de encuadramiento en ambos regímenes podría dar lugar a la percepción de la IT por parte de los trabajadores agrarios, incluso, cuando en el momento de producirse el hecho causante no se estuviese desarrollando actividad profesional alguna, se hacía necesaria alguna medida que impidiera esta diferenciación con los trabajadores del RG⁵³⁹.

c) Criterio sistemático.

⁵³⁸ Vid. VIDA SORIA, J., MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y QUESADA SEGURA, R., *Manual de Seguridad Social*, tecnos, Madrid, 2006, p. 447.

⁵³⁹ Vid. HIERRO HIERRO, F.J.: *El régimen especial agrario de la Seguridad Social*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2005, p. 336.

Desde otra perspectiva, el Tribunal Supremo también se basa en la necesidad de introducir este requisito para poder justificar en el REA la obligación del pago por parte de la empresa de la prestación de IT en caso de enfermedad común o de accidente no laboral desde el día cuarto al decimoquinto⁵⁴⁰. Dado que en el REA solamente es posible determinar la prestación de trabajo mediante la comprobación efectiva de dicha realización, la dicción de los artículos 21 de la Ley y 51 del Reglamento resulta imprescindible. Si el trabajador no se encontrase trabajando en el período en el que se produce el hecho causante no se podría determinar la empresa responsable que tuviera que hacerse cargo del pago del subsidio. Así, el requisito de la efectiva prestación de servicios contribuye a potenciar el carácter financiero y fiscalizador con el que se introdujo la medida del pago directo de la prestación de IT por contingencias comunes por parte de la empresa⁵⁴¹.

⁵⁴⁰ El artículo 131 TRLGSS establece que “En caso de enfermedad común o de accidente no laboral, el subsidio se abonará, respectivamente, a partir del décimo-sexto día de baja en el trabajo ocasionada por la enfermedad o el accidente, estando a cargo del empresario el abono de la prestación al trabajador desde los días cuarto al decimoquinto, ambos inclusive.

⁵⁴¹ Vid.: VILLAR CAÑADA, I.M.: “La gestión de la incapacidad temporal a la luz de las últimas reformas: puntos críticos”, AL, núm. 20, 2006, p. 2440. FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: “Un nuevo intento de control del subsidio de incapacidad temporal por la Ley 30 /2005 (de presupuestos para 2006)”, AS, núm. 3, 2006, pp. 54-55, TORTUERO PLAZA, J.L.: “Reflexiones acerca de la Incapacidad Temporal”, Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, núm. 10, 2006, p. 4 -5, GARCIA NINET, J.I.: “La incapacidad temporal”, en AA.VV.: OJEDA AVILÉS, A.: La incapacidad temporal, Tecnos, 2006, p. 15. SANTA MARIA, M.D.: “Gestión y control de la prestación económica por incapacidad temporal”, Foro de Seguridad Social, núms. 12-13, 2005, p. 122, MERCADER UGUINA, J.R.: “El control de la incapacidad temporal (historia de una sospecha)”, RL, núm. 9, 2004, p 428, VICENTE PALACIO, A.: “El control de la incapacidad temporal: el control en el ámbito de la relación laboral individual y en el ámbito de la Seguridad Social”, TS, núm. 168, 2004, p. 22, SEMPERE NAVARRO, A.V.: “Naturaleza jurídica del subsidio por incapacidad temporal a cargo del empresario”, AS, vol. II (1996), p. 2393, GARCÍA MURCIA, J. y ROMÁN VACA, E.: “Nuevas pautas en la regulación de la incapacidad temporal”, AS, vol. II 1996, p. 2517. CARDENAL CARRO, M. y HIERRO HIERRO, F.J.: “Nuevos retoques de la prestación de incapacidad temporal. Lucha contra el fraude, recorte de derechos y eliminación de situaciones de desprotección: ¿Es posible todo al mismo tiempo?” en AA.VV.: MONEREO PÉREZ, J. L., (Dir.): La reforma de la Seguridad Social. Estudio sistemático de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social. La Ley, Madrid, 2008, p. 212. Hay que tener en cuenta que este carácter fiscalizador, que se configuró específicamente en el Real Decreto 575/1997 y la Orden de 19 de junio de 1997 sobre gestión y control de la prestación económica por incapacidad temporal cuando sostienen que con esta medida de responsabilidad directa del pago por parte de la empresa se trata de dotar de una mayor eficacia y transparencia a la gestión de incapacidad temporal, evitando los riesgos de abusos y fraudes dentro del programa del Gobierno de lucha contra el uso indebido de la protección social y el fraude, se ha visto potenciado, aún más, a través de las últimas reformas efectuadas en el sistema que han tratado de realizar una limitación de la prestación y cuya finalidad ha sido la de evitar “el fraude”. Así, con esta finalidad, la interpretación que se haga del requisito de la efectiva prestación de servicios se puede convertir en pieza clave sobre la que establecer las restricciones necesarias que puedan

No obstante, han existido ciertas dudas acerca de la aplicabilidad de esta obligación en el REA. La falta de claridad de determinadas normas remisorias ha sido la causante de esta confusión. Así, la remisión del artículo 19 del Reglamento del REA no incluye expresamente al sujeto responsable del pago de las prestaciones. Tampoco la disposición Adicional 8ª LGSS, a diferencia de lo que hace con otras prestaciones, declara aplicable al REA la obligación de pago directo de la IT por parte de la empresa. A pesar de todo, la falta de una manifestación expresa no puede conllevar la inaplicación de esta medida para el REA puesto que la remisión general al RG permite considerar que en todo aquello que la normativa del primero no regule o prohíba expresamente se habrá de estar a la normativa del segundo⁵⁴². De esta manera, se puede seguir sosteniendo que el requisito de la efectiva prestación de servicios de la IT en el REA tiene su fundamento en la obligatoriedad del pago de parte de la prestación por parte de la empresa. Sin embargo, a pesar de admitirse el planteamiento anterior, esta consideración no puede sostenerse desde el punto de vista de la cronología normativa puesto que la normativa por la que se introduce la obligación de pago por parte de la empresa a partir del cuarto día es bastante posterior al establecimiento del requisito de la efectiva prestación de servicios en el REA⁵⁴³.

d) Criterio finalista

Según el Tribunal Supremo el requisito de la efectiva prestación de servicios también se sostiene por la propia finalidad de la IT, que es la de cubrir la pérdida de salarios producida como consecuencia de la imposibilidad del trabajo que genera la

permitir el acceso a la prestación de incapacidad temporal por contingencias comunes en el ámbito agrario.

⁵⁴² Para obtener una clarificación véanse, HURTADO GONZÁLEZ, L.: "La obligación de pago de prestaciones por incapacidad temporal a cargo del empresario", RL, vol. I (1995), pp. 455-456, MUÑOZ MOLINA, J.: La Incapacidad Temporal como Contingencia Protegida por la Seguridad Social, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2005, p. 42 y HURTADO GONZÁLEZ, L. y MARÍN ALONSO, I.: La Seguridad Social Agraria, Laborum, Murcia, 2000, p. 240.

⁵⁴³ Véase, HIERRO HIERRO, F.J.: El régimen especial agrario de la seguridad social, cit., p. 333. En este sentido el autor pone de manifiesto que mientras que la obligación de pago directo por parte de la empresa se produce en virtud del Real Decreto-ley 5/1992, de 21 de julio, y de la Ley 28/1992, de 24 de noviembre, de medidas presupuestarias urgentes, la exigencia de trabajo efectivo se introdujo por la Ley 38/196, de seguridad social agraria, de 31 de mayo y su reglamento de desarrollo aprobado por el Decreto 309/1967, de 23 de febrero.

incapacidad referida a períodos de actividad laboral. La finalidad sería así congruente con la definición de la situación protegida. Se trata de suplir las rentas dejadas de percibir como consecuencia de dicha situación. El Tribunal Supremo considera que lo que se persigue con este precepto es permitir el disfrute de la IT solamente en aquellas situaciones en las que realmente se produce una disminución de rentas como consecuencia de la imposibilidad de trabajar generada por la enfermedad común o el accidente no laboral. Así, la finalidad de este precepto en el REA es la de evitar que se pueda percibir la prestación sin que realmente se produzca un efecto sustitutivo de rentas. Cuestión que de no existir este requisito podría perfectamente plantearse como consecuencia de que la inscripción en el censo agrario puede subsistir perfectamente en períodos de inactividad⁵⁴⁴.

C2- Significado de la expresión “prestación de servicios”.

Con el reconocimiento de la especialidad del requisito de la efectiva prestación de servicios parecía solucionada la cuestión. Cuando el trabajador agrario no estuviera desarrollando la efectiva prestación de servicios en el momento de producirse el hecho causante no tendría derecho a percibir la prestación de IT por contingencias comunes. Sin embargo, a parte de la especificidad del requisito, el Tribunal Supremo se ha encontrado con un problema adicional añadido. La expresión “prestación efectiva de servicios” puede responder a situaciones distintas que se dan dentro de la misma relación laboral⁵⁴⁵. Así dicha expresión puede hacer referencia solamente al desarrollo

⁵⁴⁴ Vid. MORENO VIDA, M.N., MONEREO PÉREZ, J.L., GARCÍA VALVERDE, M. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: El trabajo en la Agricultura. Estudio práctico del Sistema de Protección Laboral y de Seguridad Social, cit., p. 137. Los autores ponen de manifiesto la importancia de esta finalidad en la medida en que no basta con la mera inscripción censal. En este sentido se recogen las palabras del Tribunal Supremo en la STS de 26 de marzo de 2003 cuando se sostiene que “ la finalidad del precepto es que la cobertura de la incapacidad temporal se refiera a los períodos de actividad laboral, en los que precisamente como consecuencia de esa incapacidad hay una imposibilidad de trabajo y la correlativa pérdida de salarios, que es lo definitorio de la situación protegida”.

⁵⁴⁵ STS de 6 de junio de 2007 (RJ\2007\8584), f.j. 3º. En el mismo sentido SSTS de 3 de octubre de 2005 (RJ 2005\8450), f.j. 3º, de 4 de mayo de 2005 (RJ 2005\4689), f.j. 2º; de 26 de mayo de 2003 (RJ\2003\4372), f.j. 2º; y de 15 de enero de 2001 (RJ\2001\2057). En el mismo sentido SSTSJ Andalucía, de 27 de febrero de 2007 y de 18 de abril de 2007 (JUR\2008\26621), SSTSJ Murcia de 23 de abril de 2007 (JUR 2007\242311) ,de 17 de julio de 2006, (JUR\2006\235814), de 20 de mayo de 2004 (JUR\2004\189401) y 17 de noviembre de 2003 (JUR\2004\57665) y STSJ C. Valenciana de 11 de julio 2000 (JUR\2001\57332).

concreto de la actividad, o bien, a la existencia de un mero vínculo contractual. De esta manera, al margen de la categoría de la causa que puede generar este tipo de prestaciones lo particularmente relevante a los efectos de distinguir el régimen particular de la prestación de IT del REA con el del RG es el significado del desempeño concreto de la actividad⁵⁴⁶.

El Tribunal Supremo considera que solamente es posible entender que se produce el hecho causante para poder acceder a la IT cuando el trabajador agrario se encuentre desarrollando la actividad. La prestación de servicios no necesariamente equivale a la existencia de un vínculo contractual. Durante un contrato de trabajo pueden existir períodos en los que no se realice la prestación efectiva de servicios y en consecuencia tampoco se produzca la correspondiente percepción de salarios. Este es el caso de los supuestos de suspensión del Contrato de Trabajo del artículo 45 del Estatuto de los trabajadores y también de los períodos de inactividad dentro de los contratos fijos-discontinuos. Por tanto, la mera vigencia de un vínculo contractual en el momento de producirse el hecho causante no sirve de condición para entender cumplido el requisito de la prestación efectiva de servicios para el acceso a la prestación de IT por contingencias comunes por parte del trabajador agrario.

No obstante, el Tribunal Supremo pone de manifiesto que la efectiva prestación de servicios tampoco debe significar que se esté realizando físicamente la actividad agraria en ese momento. Son varios los argumentos que se señalan para sostener esta consideración:

1º De entender que el accidente o enfermedad se produjesen durante la realización física de la actividad agraria estos se producirían como consecuencia o por ocasión del trabajo realizado, en consecuencia no se podría producir distinción alguna entre IT por contingencias laborales y por comunes para los trabajadores agrarios. Esta consideración supondría una discriminación clara entre los trabajadores del REA

⁵⁴⁶ Además hay que tener en cuenta que pueden haber excepciones por propio imperativo legal. Este sería el caso de la suspensión de la relación contractual como consecuencia del ejercicio del derecho de huelga o el cierre patronal. En este punto habría que tener en cuenta los artículos 45 del ET, 131 de la LGSS y 6.3 y 12.2 del RD 17/1977.

y los del RG en la medida en que los primeros solamente podrían acceder a percibir la prestación de IT a través de las contingencias laborales⁵⁴⁷.

Las diferencias entre prestaciones de ambos regímenes ya no sólo serían en cuanto a los elementos de estructuración sino que también afectarían a la misma posibilidad de reconocimiento de prestaciones. Es decir, la IT por contingencias comunes no sería reconocida a los trabajadores agrarios⁵⁴⁸. De esta forma, se produciría una vulneración de la normativa homogeneizadora del REA en cuanto a prestaciones. Así, esta discriminación entre trabajadores agrarios y de la industria o los servicios dejaría sin efecto para el acceso a la IT algunos de los preceptos más significativos de la regulación del REA.

2º De aplicarse dicha rigurosidad en la interpretación literal no se podría aplicar la IT por contingencias comunes en aquellos períodos de inactividad física comprendidos dentro de los períodos más amplios de prestación real y efectiva. Es decir, de seguir dicha interpretación estricta si el hecho causante se produce en los períodos de vacaciones y descansos no se podría tener derecho al nacimiento de la prestación por IT por parte de los trabajadores agrarios⁵⁴⁹. Esta interpretación resulta altamente incongruente, sobre todo cuando esos períodos de inactividad son una exigencia legal y convencional que tienen su origen en el propio artículo 35 de la Constitución Española⁵⁵⁰. Así, el Tribunal Supremo confirma que los períodos de descanso se entienden comprendidos dentro del período de desarrollo de actividad que determina el vínculo contractual, por tanto, de producirse la enfermedad común o accidente no laboral durante los mismos se tendría derecho a la prestación por parte

⁵⁴⁷ Vid. ARENAS VIRUEZ, M.: *Hacia la desaparición del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social*, CES, Sevilla, 2008, p. 427. A raíz de la STSJ de Cataluña, de 26 de abril de 1995 la autora pone de manifiesto como aunque el Tribunal Supremo considera que no solamente con el vínculo contractual es necesario para poder acceder a la prestación, tampoco se puede considerar que la prestación efectiva de servicios se puede entender como realización física en el momento de producirse el hecho causante.

⁵⁴⁸ De esta forma, el artículo 19 del Decreto 2123/1971 quedaría sin efecto. En este artículo se establece la igualdad de las prestaciones entre el REA y el RG tanto en la extensión, forma, términos y condiciones.

⁵⁴⁹ Vid. CAVAS MARTÍNEZ, F.: *Las relaciones laborales en el sector agrario*, Ministerio de Agricultura, Madrid, 1995, pp. 490 a 494

⁵⁵⁰ Vid. VIDA SORIA, J., MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C.: *Manual de Derecho del Trabajo*, Comares, Granada, 5ª ed., 2007, pp. 482 y 483.

de los trabajadores agrarios. En consecuencia, a estos efectos, los períodos de descanso y vacaciones se consideran como períodos de realización efectiva⁵⁵¹.

3º La exigencia de la realización física de la actividad en el momento de producirse el hecho causante sería contraria a la finalidad atribuida por la jurisprudencia a la prestación de IT por contingencias comunes. Según esta, en la medida en que la finalidad de la IT es la suplencia de los ingresos dejados de percibir a raíz del accidente no laboral o de la enfermedad común, cuando el hecho causante se produjese en períodos retribuidos en los que no se desarrolla concretamente la actividad, vacaciones, domingo o festivo, no se llevaría a efecto la función reparadora inherente a la misma puesto que no se podría dar lugar al nacimiento del disfrute del subsidio⁵⁵².

Siguiendo toda esta argumentación jurisprudencial la efectiva prestación de servicios para el acceso a la IT por contingencias comunes de los trabajadores agrarios no puede ser entendida ni como vínculo contractual ni como realización física⁵⁵³. Debe ser considerada como la realización habitual de una concreta actividad agraria dentro del marco de una relación laboral que vincula al trabajador agrario con una determinada empresa⁵⁵⁴.

5.2.3.- Contenido y dinámica de la prestación

⁵⁵¹ Vid. SALA FRANCO, T.: La incapacidad temporal para trabajar derivada de enfermedad o accidente, cit., p. 75 y ss.

⁵⁵² CAVAS MARTÍNEZ.: Las relaciones laborales en el sector agrario, op. cit., pp. 501-504.

⁵⁵³ STS de 6 de junio de 2007 (RJ\2007\8584), f.j. 3º. En el mismo sentido SSTS de 3 de octubre de 2005 (RJ 2005\8450), f.j. 3º, de 4 de mayo de 2005 (RJ 2005\4689), f.j. 2º; de 26 de mayo de 2003 (RJ\2003\4372), f.j. 2º; y de 15 de enero de 2001 (RJ\2001\2057). En el mismo sentido SSTSJ Andalucía, de 27 de febrero de 2007 y de 18 de abril de 2007 (JUR\2008\26621), SSTSJ Murcia de 23 de abril de 2007 (JUR 2007\242311), de 17 de julio de 2006, (JUR\2006\235814), de 20 de mayo de 2004 (JUR\2004\189401) y 17 de noviembre de 2003 (JUR\2004\57665) y STSJ C. Valenciana de 11 de julio 2000 (JUR\2001\57332).

⁵⁵⁴ Se tiene que demostrar la concreta realización de la actividad agraria en el período en el que acontece el hecho causante. Veáse BLACO LAHOZ, J.F., LÓPEZ GANDÍA, J. y MOMPALER CARRASCO, M.ª A.: Regímenes Especiales de la Seguridad Social, Tirant lo Blanch, Valencia, 3ª ed, 2001, p. 142.

Tanto para los trabajadores por cuenta ajena del REA como para los del RG la IT viene a constituirse como una renta en sustitución del salario dejado de percibir a raíz de la suspensión en la relación contractual generada por la propia situación de incapacidad. Por tanto, en cuanto al contenido de la protección que se establece no hay variaciones entre el RG y el REA que sean destacables. Se trata de una prestación económica consistente en una cantidad equivalente a la aplicación de un tipo porcentual sobre la base reguladora que se determina por el legislador y en su desarrollo reglamentario por el Gobierno⁵⁵⁵. Por ello, no se hace necesario profundizar sobre las especificaciones del contenido aplicables a la IT de los trabajadores por cuenta ajena del REA.

La prestación por IT de los trabajadores por cuenta ajena del REA así como la de los trabajadores del RG es automática⁵⁵⁶. Se produce una identidad en el nacimiento de la prestación entre los trabajadores del REA y del RG. Así, en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional se producirá el nacimiento del derecho al subsidio al día siguiente de la baja del trabajador y en el caso de enfermedad común o de accidente no laboral se producirá el abono del subsidio desde el día cuarto al de producirse la baja⁵⁵⁷. Hasta el decimoquinto el abono de la prestación se llevará a cabo por parte del empresario y a partir de este día por parte de la entidad gestora, cuestión esta última que, aunque aclarada definitivamente en sede jurisprudencial, ha sido discutida por parte de la doctrina por entender que en el ámbito agrario no es aplicable la figura de la colaboración obligatoria por parte del empresario incluso durante los 12 días de la prestación de IT derivada por contingencias comunes⁵⁵⁸.

⁵⁵⁵ Se debe advertir que hay diferencias entre los supuestos de enfermedad común y accidente no laboral y las contingencias profesionales aunque, si bien, estas no representan tampoco un régimen diferenciado de protección para los trabajadores del REA. Así, habría que estar a los artículos 129 LGSS y 13 del Decreto 1646/1972 en el caso de las denominadas contingencias comunes y a los artículos 8 de la Orden de 6 de abril de 1983 sobre el sistema de control de la incapacidad laboral transitoria en la Seguridad Social y artículo 7.1 de la Orden de 19 de junio de 1997 sobre determinados aspectos de la gestión y control de la prestación económica de la Seguridad Social por IT en el caso de las contingencias profesionales.

⁵⁵⁶ Así, de conformidad con el artículo 128 de la LGSS la baja médica es el elemento determinante que va a permitir que pueda dar comienzo la prestación no así la solicitud como ocurre en la mejora voluntaria de los trabajadores por cuenta propia del REA.

⁵⁵⁷ Son de aplicación a todo este conjunto de trabajadores los artículos 131 y 128 del Real Decreto Legislativo 1/1994.

⁵⁵⁸ Vid.: HURTADO GONZÁLEZ, L. y MARÍN ALONSO, I.: *La Seguridad Social Agraria*, op. cit., p. 240. En contra CAVAS MARTÍNEZ, F.: "La prestación de Incapacidad Temporal en los

En cuanto a la duración de la prestación no se establecen diferencias sustanciales entre el REA y el RG. Así, para los trabajadores agrarios existe el mismo límite temporal máximo de doce meses, con una prórroga de otros seis cuando se presuma que el trabajador pueda ser dado de alta médica por curación durante dicho período de tiempo. También se consideran situaciones determinantes de la IT los períodos de observación por enfermedad profesional cuando se prescriba la baja durante un período de seis meses prorrogable por otros seis.

5.2.4.- Régimen de incompatibilidades

Según los parámetros establecidos por el artículo 21 de la LSA y el 51 del RGSA, ante un período de inactividad incluso en el que subsistiese el vínculo contractual, ya fuese maternidad, IT o la inactividad propia de los trabajadores fijos discontinuos, de producirse el hecho causante, no se tendría derecho al percibo de la prestación de IT por contingencias comunes. De este modo, en el caso de la prestación por maternidad solamente se tendría derecho a la asistencia sanitaria. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que el Tribunal Supremo ha ido flexibilizando esta postura. Estas flexibilizaciones jurisprudenciales han podido llevar a entender que se ha operado un cambio de sentido del requisito de la efectiva prestación de servicios. De hecho para estas situaciones así se ha producido. La flexibilización del requisito del artículo 21 de la LSA se ha realizado en los siguientes términos:

a) Maternidad

El Tribunal Supremo ha considerado que en el caso de que el trabajador agrario tenga suspendido el contrato de trabajo por razón de maternidad tiene derecho a percibir la prestación de IT. Según el Tribunal Supremo siguiendo el artículo 3.1 del Código Civil y también una interpretación integradora del artículo 21 de la LSSA que sólo contempla la asistencia sanitaria en el caso de maternidad considera que el

requisito de prestar servicios efectivos se refiere al momento en el que comienza una situación protegida en la que no es posible trabajar. Es decir, si no es posible trabajar durante la situación de maternidad, el acaecimiento de una enfermedad común o accidente no laboral debe dar derecho a la prestación de IT ya que en el inicio de esa situación se producía una prestación efectiva de servicios⁵⁵⁹.

Con esta tesis retroactiva el Tribunal Supremo trata de superar la contradicción existente entre el artículo 133 quinquies de la LGSS que impide que se puede trabajar por cuenta propia o por cuenta ajena en el período de suspensión del contrato de trabajo cuando se es perceptor de una prestación de maternidad y el artículo 21 que exige que para percibir una prestación de IT se exige la realización efectiva de la actividad. En la medida en que en el momento del hecho causante de la prestación de maternidad se estuviese realizando efectivamente la prestación de servicios se entenderá cumplido este requisito también para el acceso a prestaciones cuyos hechos causantes hubieran acaecido durante el período de suspensión correspondiente⁵⁶⁰. Entiende el Tribunal Supremo que el requisito de prestación efectiva de servicios ha de ser atendido en el momento de inicio de la causa de la suspensión por maternidad no en el momento de producirse el hecho causante⁵⁶¹.

b) Acaecimiento de una nueva IT.

⁵⁵⁹ En el ámbito doctrinal se admite perfectamente la posibilidad de acceder a una situación de incapacidad temporal aún siéndose perceptor de la prestación de maternidad. TORTUERO PLAZA, J.L.: "Las cuestiones competenciales en la incapacidad temporal: La enésima reforma del 2006", en AAVV, MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. Y MORENO VIDA (Coor.): La Seguridad Social a la luz de sus reformas, pasadas, presentes y futuras. Homenaje al profesor José Vida Soria, con motivo de su jubilación., cit., p. 803.

⁵⁶⁰ Vid. ALMENDROS GONZÁLEZ, M.A.: "Maternidad" en AA.VV., MONEREO PÉREZ, J. L. (Dir.): Las contingencias comunes protegidas por la seguridad social. Estudio de su régimen jurídico, cit., 2008, p. 46. Se advierte que si la situación de IT tanto por contingencias comunes como profesionales sobreviene mientras se disfruta de la prestación por maternidad no procede el reconocimiento del subsidio por IT. Solamente en el caso de que se haya extinguido la prestación por maternidad y subsistan las consecuencias de haberse producido el hecho causante de una IT durante la misma se reconocerá el derecho a nacimiento de esta última prestación.

⁵⁶¹ Vid. STS de 15 de enero de 2001.

Otro supuesto en el que se lleva a cabo tal flexibilización es en el caso de que concurra una nueva enfermedad común o accidente no laboral durante el disfrute de una prestación de IT. En este caso se trata de evitar la situación de desprotección en la que se pueden encontrar los trabajadores agrarios. Para justificar esto la jurisprudencia ha sostenido que al ser la segunda baja una continuación de la situación anterior o una situación superpuesta a la baja por accidente de trabajo en realidad sus efectos tienen su origen en el momento en el que el trabajador agrario sufrió la primera enfermedad o accidente cuando estaba prestando efectivamente servicios. De esta forma, se retrotraen los efectos de la segunda baja al momento de realización efectiva de actividad por parte del trabajador agrario.

Con la retroacción se evita una vez más para el caso de la IT la contradicción que podría suponer la prohibición de realizar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia durante el desarrollo de la prestación y el requisito de prestación efectiva de servicios en el momento de producirse el hecho causante. El artículo 132.1.b) LGSS prohíbe taxativamente el que se pueda desarrollar o llevar a cabo alguna actividad durante el período de suspensión de la IT⁵⁶². El Tribunal Supremo deja claro que incluso cuando las causas que originan la nueva IT sean distintas de las causas por las que se originó la primera IT los efectos para entenderse cumplido el requisito de ejercicio efectivo de la actividad se han de retrotraer al momento mismo en el que se cumplía tal requisito, es decir, al momento de producirse el hecho causante determinante de la primera prestación⁵⁶³.

⁵⁶² Vid. VIDA SORIA, J., MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y QUESADA SEGURA, R., Manual de Seguridad Social, cit., p.243.

⁵⁶³ La flexibilización también se ha extendido otros supuestos de IT que por sus particularidades podrían haber presentado mayores dificultades: 1º Supuestos de recaída de enfermedad. Siguiendo la misma doctrina confirmada en el caso de la IT sobrevenida en el caso de maternidad y de otra IT el Tribunal Supremo ha mantenido en los supuestos de recaída de enfermedad la teoría de la retroacción al momento de producirse la primera baja. En este sentido se considera que las recaídas posteriores forman parte de un período único junto con la situación determinante de la IT inicial y que en la segunda baja los requisitos conservan la misma virtualidad que en la primera baja. Según esto, si se cumple el requisito de la realización efectiva de servicios en la primera baja no es necesario que en las recaídas posteriores se tenga que cumplir puesto que con la comprobación en el primer supuesto ya resulta perfeccionado el derecho para poder percibir la IT por contingencias comunes. 2º Supuestos de incumplimiento del requisito de efectiva prestación de servicios en la primera baja. Esta flexibilidad jurisprudencial resulta aún más evidente cuando incluso en supuestos en los que en la primera baja no se cumple con el requisito de realización efectiva de la prestación de servicios si se cumple en la segunda baja o en las recaídas posteriores. Así, se ha venido

c.- Desempleo.

En el caso de los trabajadores desempleados también se permite el acceso a la situación por IT⁵⁶⁴. La doctrina flexibilizadora ha considerado que si para los trabajadores de la industria y los servicios es posible percibir la prestación de IT en situación de desempleo ya que se considera como situación asimilada al alta independientemente de la contingencia, también tal medida les tiene que ser aplicable a los trabajadores del ámbito agrario al margen de que el artículo 21 establezca el requisito de la efectiva prestación de servicios⁵⁶⁵. Una vez más se retrotraen los efectos de dicho artículo al momento determinante de la situación de desempleo. Si en ese momento se estaba realizando la efectiva prestación de servicios, algo que es consustancial a la propia prestación por desempleo, se entiende cumplido el requisito para el resto de situaciones determinantes de IT durante el desarrollo de la prestación⁵⁶⁶.

Al igual que ocurre con el resto de prestaciones con la retroacción de los efectos del hecho causante de la IT al momento del hecho causante de la prestación primigenia se impiden los posibles contradicciones que pudieran sobrevenir de la imposibilidad de desarrollo de actividad tanto por cuenta ajena como por cuenta propia durante el desarrollo de la primera de las prestaciones. En este sentido, es

reconociendo la prestación de IT en aquellos supuestos en los que se cumplen efectivamente con los requisitos de acceso a la IT aún cuando ante demandas anteriores de reconocimiento de la misma situación se hubiese denegado el acceso a la IT por incumplimiento del requisito de la efectiva prestación de servicios. Vid. VILLAR CAÑADA, I.M.: "La gestión de la incapacidad temporal a la luz de las últimas reformas: puntos críticos", cit., p. 2446.

⁵⁶⁴ Vid. CARDENAL CARRO, M.: "De nuevo retocando la regulación de la incapacidad temporal", en AAVV, MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. Y MORENO VIDA (Coor.): La Seguridad Social a la luz de sus reformas, pasadas, presentes y futuras. Homenaje al profesor José Vida Socia con motivo de su jubilación. Coord., cit., p. 831.

⁵⁶⁵ Véase BLASCO LAHOZ, J.F.: "La incapacidad temporal por contingencias comunes" en AA.VV., MONEREO PÉREZ, J. L. (Dir.): Las contingencias comunes protegidas por la seguridad social. Estudio de su régimen jurídico, cit., 2008, p. 46. Así, para los trabajadores de la industria y los servicios el artículo 4.1 de la Orden de 13 de octubre de 1967 establece que "la situación de desempleo involuntario total y subsidiado se considerará asimilada a la de alta, a efectos de incapacidad laboral transitoria, cualquiera que sea la contingencia causante de la misma.

⁵⁶⁶ STSJ Murcia de 19 de abril de 2004 (JUR 2004\147234), f.j. 3º.

perfectamente compatible la percepción de la IT con la incompatibilidad del artículo 221 LGSS de realizar cualquier trabajo por cuenta propia o por cuenta ajena⁵⁶⁷.

En principio no existe ningún problema respecto de la prestación contributiva⁵⁶⁸ por desempleo de los trabajadores agrarios⁵⁶⁹. Conforme con la flexibilización, los trabajadores fijos agrarios podrán perfectamente percibir la prestación de IT aunque estuvieran incurso en una situación de desempleo⁵⁷⁰. Pero, es más, tampoco faltan posiciones que consideran que esta flexibilización es aplicable en el caso del subsidio agrario y de la renta agraria dado su carácter "semicontributivo"⁵⁷¹. Todo ello a pesar de que en el RG no se puede acceder a la IT cuando el hecho causante se produzca

⁵⁶⁷Vid. VIDA SORIA, J., MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y QUESADA SEGURA, R., Manual de Seguridad Social, cit., p.238, GONZÁLEZ DE LA ALEJA, R., La incapacidad temporal en el Régimen General de la Seguridad Social, Bomarzo, Albacete, 2005, p. 73 y 74. GRAU PINEDA, M. C.: "El régimen de incompatibilidad entre prestación por desempleo e incapacidad temporal, maternidad y riesgo durante el embarazo tras la Ley 39/1999", RMT y AS- Seguridad Social- núm. 29, 2001, p. 100, RODRÍGUEZ INIESTA, G.: "Cuestiones comunes a los dos niveles de protección por desempleo", en AA.VV., SEMPERE NAVARRO, A.V. (Coor.), Empleo, Despido y Desempleo tras las Reformas de 2002 (Análisis de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre), Cizur Menor, Navarra, 2003, cit., pp 233 y 236.

⁵⁶⁸ Según el Tribunal Supremo esta asimilación al alta solamente se puede producir en la modalidad contributiva. En ningún caso en la Asistencial. SSTs de 26 de julio 1993, de 28 de abril 1995 y de 16 de abril de 1997.

⁵⁶⁹Vid. MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: "Riesgos y contingencias en las explotaciones agrarias" en AA.VV., NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A. (Dir y Coor.): La Explotación Agraria, cit., 2008, p. 918. Según estos autores a los trabajadores agrarios fijos por cuenta ajena del REA la protección por desempleo se aplica en los mismos términos que a los trabajadores afiliados en el RG.

⁵⁷⁰ En este sentido es aplicable a los trabajadores agrarios el artículo 222.3 del TRLGSS que establece la posibilidad de que si en una situación de desempleo sobreviniese una enfermedad común o un accidente no laboral determinante de una situación de desempleo se tiene que pasar a la percepción de la IT incluso cuando se trate de una situación de recaída de una situación precedente iniciada durante la vigencia de un contrato de trabajo. En estos casos se suspende la percepción de la prestación por desempleo y se inicia la percepción de la prestación por IT en la misma cuantía que la precedente prestación por desempleo. Además, una vez finalizado el período de duración de la prestación por desempleo si la situación de IT persiste, se mantendrá la percepción de la prestación en la misma cuantía que se venía recibiendo. TORTUERO PLAZA, J.L.: "Las cuestiones competenciales en la incapacidad temporal: La enésima reforma del 2006". en AAVV, MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. Y MORENO VIDA, M.N. (Coor.): La Seguridad Social a la luz de sus reformas, pasadas, presentes y futuras. Homenaje al profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación, cit., p. 803. En este caso el autor no tiene ningún problema en admitir que la IT es perfectamente compatible con la situación de desempleo en su nivel asistencial.

⁵⁷¹ Vid. MONEREO PÉREZ, J.L.: Las nuevas políticas de protección por desempleo y su reflejo en el sistema jurídico, tirant lo blanch, Valencia, 2003, p. 90. Se analizan las contribuciones al sistema en la renta agraria.

en el momento en el que el trabajador se encuentra percibiendo el subsidio asistencial por desempleo porque no se garantiza el efecto sustitutivo de rentas⁵⁷².

⁵⁷² Vid. GONZÁLEZ DE LA ALEJA, R., La incapacidad temporal en el Régimen General de la Seguridad Social, cit., 2005, p. 74. y GARCÍA NINET, J. I.: "Situaciones protegidas: incapacidad temporal, incapacidad permanente y supervivencia. Régimen jurídico de las prestaciones y revisión de las incapacidades", en VV.AA.: Cien años de Seguridad Social. A propósito del centenario de la Ley de accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900, cit. p. 455. De partida hay que tener en cuenta que en la normativa sobre el subsidio de desempleo no existe ninguna norma específica que determine la posibilidad de poder acceder a la situación de IT. En consecuencia, no es posible recurrir a la normativa general sobre subsidios para poder garantizar la prestación de IT para los trabajadores beneficiarios del subsidio agrario. La falta de esta posibilidad radica en que mientras que para el caso de la prestación por desempleo se trata de proporcionar prestaciones sustitutivas de las rentas salariales dejadas de percibir como consecuencia de la pérdida del empleo anterior en el caso de la protección asistencial este carácter sustitutivo desaparece. SSTS de 26 de julio de 1993 y de 28 de abril de 1995. Sin embargo, a pesar de la dificultad para poder aplicar la prestación por IT a los trabajadores subsidiados del Régimen General y a los fijos del REA la cuestión presenta una mayor controversia en relación con el subsidio y con la renta agraria. Si la justificación para eliminar la posibilidad de acceso a la IT en el caso de los trabajadores por desempleo subsidiados reside en que en estos casos no se produce un auténtico efecto de sustitución de rentas en el caso de los trabajadores beneficiarios del subsidio agrario y de la renta agraria tal situación cambia. Para la determinación de estos últimos se exige que los trabajadores hayan cotizado un número determinado de días con lo que en estos casos el efecto sustitutivo es evidente. Así, se pone de manifiesto que el carácter de la IT no es auténticamente de sustitución sino de proveer a una situación en la que hay una imposibilidad de acceso al empleo. Los argumentos para que los trabajadores agrarios que reciben el subsidio puedan acceder a la prestación por IT son los siguientes: 1º Que no son beneficiarios de la prestación por desempleo de nivel asistencial del artículo 215 y ss. TRLSS sino de otro subsidio distinto, el del R.D. 5/1997, de 10 de enero, que tiene un claro componente contributivo. En consecuencia, en caso de enfermedad si se entendería aplicable la doctrina de la pérdida de rentas salariales. HURTADO GONZÁLEZ, L. y MARÍN ALONSO, I.: La Seguridad Social Agraria, cit., pp. 323 a 325. ALBIOL MONTESINOS, I. y BLASCO PELLICER, A.: Desempleo y despido en la reforma laboral del Real Decreto-ley 5/2002, tirant lo blanch, Valencia, 2002, p. 43. 2º Tradicionalmente el subsidio ha sido incompatible con la realización simultánea de un trabajo por cuenta propia o ajena. En la actualidad es perfectamente compatible por lo que a ello se une la posibilidad de que se acceda a la IT también como consecuencia del desarrollo de la actividad correspondiente. HURTADO GONZÁLEZ, L. y MARÍN ALONSO, I.: La Seguridad Social Agraria, cit., p. 243. 3º En el caso de la renta agraria también se manifiesta el carácter contributivo de la misma por cuanto la cuantía de la misma se hace depender del número de jornadas reales cotizadas. A esto se añade la incompatibilidad de realizar trabajo por cuenta propia o ajena, por lo que no es posible aplicar el artículo 21 LSSA. y pensiones o prestaciones de carácter económico de la Seguridad Social que sean incompatibles con el trabajo, artículo 9.1 a) y d) del RD 426/2003, de 11 de abril. Sin embargo los trabajadores mayores de 52 años si pueden contabilizar la renta con el trabajo por cuenta ajena. Vid. Con carácter general sobre la problemática MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: "Riesgos y contingencias en las explotaciones agrarias" en AA.VV., NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A. (Dir y Coord.): La Explotación Agraria, cit., 2008, p. 918, CARDENAL CARRO, M. y HIERRO HIERRO, F.J.: "Nuevos retoques de la prestación de incapacidad temporal. Lucha contra el fraude, recorte de derechos y eliminación de situaciones de desprotección: ¿Es posible todo al mismo tiempo?" en AA.VV.: MONEREO PÉREZ, J. L., (Dir.): La reforma de la Seguridad Social. Estudio sistemático de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, cit., p. 216 a 218, JOVER MARTÍNEZ, C.: La incapacidad temporal para el trabajo. Aspectos laborales y de Seguridad Social, tirant lo blanch, Valencia, 2006, p. 403-404 y BARCELÓN COBEDO, S.: "El nuevo contenido del artículo 222 de la Ley General de Seguridad Social. Los problemas de

Cuando se este percibiendo alguna de las prestaciones por desempleo reconocidas por el REA a los trabajadores por cuenta ajena⁵⁷³ y sobrevenga una situación de IT, el cómputo del período de percepción del subsidio por desempleo queda interrumpido y la prestación correspondiente sustituida por la de IT siempre que aquélla haya sido acreditada por los servicios de la Seguridad Social. Si cuando se agota el plazo máximo previsto para la percepción del subsidio por desempleo estuviese el beneficiario impedido para el trabajo en forma acreditada por la Seguridad Social y recibiendo asistencia sanitaria de la misma, se le considera en situación de IT. Cuando el trabajador esta percibiendo prestación por desempleo total o parcial y pasa a la situación de IT, la prestación por esta contingencia es reconocida por la entidad gestora correspondiente. El período de percepción de las prestaciones por desempleo total o parcial no se amplía por la circunstancia de que el trabajador pase a la situación de IT. En todas estas circunstancias se aprecia un mayor nivel de congruencia con respecto a todas las situaciones de desempleo que pueden acontecer en el ámbito agrario.

Desde el punto de vista inverso, hay que tener en cuenta que en los supuestos de IT cuando se produjese la extinción del contrato de trabajo se pasa automáticamente a la situación legal de desempleo. En este caso, cuando finalice la duración de la prestación por IT y se tenga derecho a la prestación por desempleo, el plazo de espera de un mes para el nacimiento del derecho se contará a partir del día siguiente al de la extinción de la prestación por IT. En este sentido no hay divergencias entre el RG y el Régimen Especial⁵⁷⁴. Sin embargo, esta medida no afecta a todos los trabajadores agrarios por cuenta ajena por igual. Hay sobradas dudas para entender aplicable este régimen a los trabajadores agrarios eventuales⁵⁷⁵. En tal caso se manifestaría un supuesto de discriminación inexplicable que unido a la insuficiencia en

conexión entre las prestaciones de incapacidad temporal y desempleo”, TL, núm. 66, 2002, p. 226.

⁵⁷³ Protección a fijos, eventuales, renta agraria, subsidio por desempleo.

⁵⁷⁴ Art. 222 de la LGSS.

⁵⁷⁵ Vid: HURTADO GONZALEZ, L. Y MARÍN ALONSO, I.: “La Seguridad Social Agraria”, op. cit., pp.243-244.

la protección por desempleo de este colectivo redunda aún más si cabe en su desprotección.

5.2.5.- Particularidades de la IT por contingencias comunes de los trabajadores agrarios fijos-discontinuos

Para los trabajadores agrarios, al igual que para los trabajadores del RG la posibilidad del reconocimiento de la prestación económica por IT debe de tener en cuenta aquellos supuestos de inactividad que constituyen derechos integrados dentro del régimen laboral específico de la relación contractual: período de vacaciones, días festivos, períodos de descanso, etc. En el ámbito agrario, la disyuntiva de la cuestión se ha venido planteando respecto a los períodos de inactividad de los trabajadores agrarios que mantengan una relación contractual de carácter fijo discontinuo. El principal escollo que se plantea en este punto respecto del RG es que en éste el desempeño de la actividad queda perfectamente atestiguado por el cumplimiento del requisito de alta, se garantiza así la existencia de una efectiva pérdida de rentas, mientras que en el REA la inscripción no necesariamente refleja el ejercicio de la actividad agraria en el momento de producirse el hecho causante⁵⁷⁶. Por tanto, aunque el trabajador permaneciere inscrito en los períodos de inactividad propios de su régimen contractual, cuando se produjese el hecho causante no se garantizaría una pérdida real de ingresos por lo que éste no podría ser beneficiario de la prestación⁵⁷⁷. De esta forma, el sentido del requisito de la efectiva prestación de servicios establecido por la normativa del REA es el de garantizar la efectiva sustitución de los salarios de la misma forma que se hace para los contratos a tiempo parcial cuando se utiliza la expresión de “días contratados como de trabajo efectivo”⁵⁷⁸.

⁵⁷⁶ Hay que tener en cuenta que de conformidad con el artículo 45.1 del RD 84/1996 la baja cuando no exista “comunicación de la realización de jornadas reales respecto de un trabajador por cuenta ajena” y sin que se produzca el ingreso de la cuota fija correspondiente por parte del trabajador al REA se producirá a partir de los tres meses consecutivos en los que se hayan reiterado esas circunstancias. Por tanto, no puede entenderse necesariamente que el trabajador este en baja o en situación asimilada al alta puesto que entonces no tendría sentido que además del alta se exigiese por la normativa del REA el encontrarse prestando servicios.

⁵⁷⁷ STSS de 26 de mayo de 2003 (RJ2003\4372) y de 3 de octubre de 2005 (RJ 2005/8450)

⁵⁷⁸ Según el Art. 4 del RD 1131/2002 por el que se regula la Seguridad Social de los trabajadores contratados a tiempo parcial “La prestación económica que corresponda se

La cuestión fundamental que se plantea es la de dilucidar en que medida es posible el acceso al reconocimiento de la IT por contingencias comunes a los trabajadores fijos-discontinuos del ámbito agrario cuando el hecho causante se produce en los períodos de inactividad entre campañas⁵⁷⁹. Son múltiples y variadas las perspectivas que se plantean porque, aunque desde una aproximación literal a la normativa del REA, se puedan extraer conclusiones precisas, la aplicación que de los mismos requisitos se hace en otras situaciones análogas dentro del mismo régimen y las conexiones con los requisitos de acceso a la IT de de los trabajadores fijos-discontinuos del RG hacen que la solidez de los argumentos se vea soliviantada.

A El requisito de la prestación efectiva de servicios para el acceso a la IT por contingencias comunes

La aplicación del requisito de la efectiva prestación de servicios en los términos analizados con anterioridad conlleva que para los trabajadores agrarios fijos discontinuos no se reconozca la prestación de IT por contingencias comunes cuando el hecho causante se haya producido en los períodos de inactividad⁵⁸⁰. Son varias las consideraciones que el TS realiza al respecto:

1ª Por la ausencia de correspondencia entre vínculo contractual y efectiva prestación de servicios. Si se reconoce tal correspondencia no tendría sentido aplicar el requisito de la efectiva prestación de servicios a los trabajadores agrarios de carácter fijo que ya cuentan con una relación laboral real y efectiva. Así, de entenderse que el requisito es sólo aplicable a los trabajadores por cuenta ajena eventuales o fijos

abonará durante los días contratados como de trabajo efectivo en los que el trabajador permanezca en situación de incapacidad temporal”.

⁵⁷⁹ El fundamento jurídico (en adelante f.j.) primero de la Sentencia de 6 de junio de 2007 (RJ\2007\8584) es el que realiza el planteamiento de la cuestión.

⁵⁸⁰ Véase BLASCO LAHOZ, J..F.:“La incapacidad temporal por contingencias comunes” en AA.VV., MONEREO PÉREZ, J. L. (Dir.): Las contingencias comunes protegidas por la seguridad social. Estudio de su régimen jurídico, cit., 2008, p. 80.

discontinuos se estaría produciendo una cierta discriminación entre distintos colectivos de trabajadores agrarios⁵⁸¹.

2ª Porque en relación con los contratos a tiempo parcial el artículo 4 del Real Decreto 144/1999 pone de manifiesto que la percepción del subsidio por IT sólo es posible en su cuantía íntegra en los días contratados como de trabajo efectivo. De esta forma, solamente cabe la posibilidad de que nazca el subsidio por IT cuando el hecho causante se produce en un período de actividad laboral. En ningún caso en los períodos de inactividad aún cuando se mantenga una relación laboral estable como es el caso de los trabajadores fijos discontinuos.

3º Por el sentido y finalidad de la IT. La finalidad de la IT reside en suplir la falta de recursos económicos necesarios al sujeto como consecuencia de la pérdida del trabajo. Solamente en la medida en que la IT es causa de suspensión del contrato de trabajo se justifica la percepción de la prestación. Por tanto, en los períodos de inactividad en los contratos fijos discontinuos o eventuales no se produce suspensión alguna del contrato de trabajo ni tampoco se perciben ingresos algunos por realización de la actividad. En estos supuestos no se sustenta la finalidad de la prestación puesto que no se cubre defecto de ingreso alguno como consecuencia de la baja temporal en el trabajo⁵⁸². El subsidio por IT no cubriría ninguna pérdida salarial puesto que el hecho causante se produce en un período de inactividad.

⁵⁸¹ HIERRO HIERRO, F. J., El régimen especial agrario de la Seguridad Social, cit., p. 336.

⁵⁸² Vid. VIDA SORIA, J., MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y QUESADA SEGURA, R., Manual de Seguridad Social, Tecnos, 2006, p.234., SALA FRANCO T.: "La incapacidad temporal: visión crítica de su actual régimen jurídico" en AA.VV., MONEREO PÉREZ, J.L, MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N.(Coor.): La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras, Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación, cit. , p. 795. CARDENAL CARRO, M. y HIERRO HIERRO, F.J.: "Nuevos retoques de la prestación de incapacidad temporal. Lucha contra el fraude, recorte de derechos y eliminación de situaciones de desprotección: ¿Es posible todo al mismo tiempo?" en AA.VV.: MONEREO PÉREZ, J. L., (Dir.): La reforma de la Seguridad Social. Estudio sistemático de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, cit., p. 216, CAMAS RODA, F.: "La Incapacidad Temporal: objeto y consecuencias de las últimas modificaciones legislativas", AL, núm. 2, 1999, p. y 41 GARCIA NINET, J.I.: "Situaciones protegidas: incapacidad temporal, incapacidad permanente y supervivencia. Régimen jurídico de las prestaciones y revisión de las incapacidades", en VV.AA.: Cien años de Seguridad Social. A propósito del centenario de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900, Fraternidad Muprespa, Madrid, 2000, p 450. Los autores abundan sobre ese aspecto sustitutivo de rentas.

De esta manera, el Tribunal Supremo concluye que cuando la enfermedad común o el accidente no laboral tienen lugar durante el período de inactividad de los trabajadores por cuenta ajena fijos discontinuos del REA, incluso, habiéndose llamado al trabajador pero sin haberse comenzado a realizar la efectiva prestación de servicios, no se puede proceder al reconocimiento de la IT por contingencias comunes⁵⁸³.

B La flexibilización del requisito de la efectiva prestación de servicios y la jurisprudencia sobre el mismo en los periodos de inactividad

La doctrina seguida por el Tribunal Supremo hace que aumenten las diferencias en el reconocimiento de la IT de los trabajadores fijos-discontinuos en períodos de inactividad respecto de las otras situaciones de inactividad o suspensión que pueden sufrir los trabajadores agrarios⁵⁸⁴. Se pueden apuntar varias razones al respecto⁵⁸⁵:

1º Porque, como se ha podido comprobar, en los supuestos de IT, maternidad y desempleo, se rompe el criterio finalista según el cual la prestación por IT debe suponer una auténtica sustitución de las rentas dejadas de percibir como

⁵⁸³ STS de 6 de junio de 2007 (RJ\2007\8584), f.j. 3º. En el mismo sentido SSTS de 3 de octubre de 2005 (RJ 2005\8450), f.j. 3º, de 4 de mayo de 2005 (RJ 2005\4689), f.j. 2º; de 26 de mayo de 2003 (RJ\2003\4372), f.j. 2º; y de 15 de enero de 2001 (RJ\2001\2057). En el mismo sentido SSTSJ Andalucía, de 27 de febrero de 2007 y de 18 de abril de 2007 (JUR\2008\26621), SSTSJ Murcia de 23 de abril de 2007 (JUR 2007\242311), de 17 de julio de 2006, (JUR\2006\235814), de 20 de mayo de 2004 (JUR\2004\189401) y 17 de noviembre de 2003 (JUR\2004\57665) y STSJ C. Valenciana de 11 de julio 2000 (JUR\2001\57332).

⁵⁸⁴ Parece que en este sentido el Tribunal Supremo sigue la línea restrictiva que se han venido planteando en las últimas reformas legislativas sobre Incapacidad Temporal. La cuestión se plantea así como una alternativa entre fraude y protección, de esta forma se impone un enfoque restrictivo que conlleva no solamente el recorte en la duración del subsidio sino también la limitación en el acceso al disfrute de la prestación. En este sentido véase RÍOS SALMERON, B. y FERRANDO GARCÍA, F: "La reforma de la incapacidad temporal" en AA.VV., FERRANDO GARCÍA, F. (Coor.): La Reforma de la Seguridad Social (El Acuerdo de 13 de julio de 2006 y su ulterior desarrollo normativo), Bomarzo, Albacete, 2007, p. 50.

⁵⁸⁵ Hay que recordar, sin embargo que en el ámbito jurisprudencial se han dado sentencias en sentido contrario. SSTSJ Murcia de 9 de enero de 2006 (JUR\2006\90681), de 19 de abril de 2004 (JUR 2004\147234), de 1 de marzo de 2004 (JUR 2004\133501), de 15 de abril de 2002 (AS\2002\2171), de 6 de mayo de 2002 (AS\2002\1707), de 23 de diciembre de 2002 (JUR\2003\20611) y STSJ Andalucía de 4 de febrero de 2003 (JUR\2003\84325).

consecuencia de la inactividad causada por la enfermedad o accidente común. No se entiende porque en estos supuestos este criterio se elude y se sigue manteniendo en el periodo de inactividad de los trabajadores agrarios fijos discontinuos.

2º Porque en los supuestos de concurrir el hecho causante en los periodos de inactividad de los trabajadores fijos discontinuos, al no reconocerse la prestación, la desprotección es mayor que en los casos de maternidad, desempleo u otra IT que ya vienen cubiertas por el sistema. Y esto aún cuando el trabajador agrario fijo discontinuo se encuentre al corriente y haya cumplido con el periodo de cotización requerido. Se puede estar así violentando el artículo 41 de la Constitución⁵⁸⁶.

3º Porque el criterio utilizado para flexibilizar el requisito de la efectiva prestación de servicios en la prestaciones de maternidad, IT y desempleo puede ser igualmente aplicable a los periodos de inactividad de los contratos fijos discontinuos⁵⁸⁷. Estas flexibilizaciones se apoyan jurisprudencialmente en la imposibilidad del trabajador para poder reiniciar su actividad como consecuencia de la IT sobrevenida. En estos casos se manifiesta una finalidad de dar cobertura a aquellas situaciones en las que hay una imposibilidad para aceptar ofertas de empleo adecuadas. Se rompe así definitivamente con el fundamento del carácter sustitutivo de rentas que tiene la IT. Si el tiempo de la IT se prolongase al de las otras situaciones se mantiene el subsidio por IT. Por todo ello, no se entiende que si en estos supuestos el propio legislador no sostiene la teoría sustitutiva de rentas sí se sostenga jurisprudencialmente en el caso de los periodos de inactividad de los trabajadores fijos discontinuos⁵⁸⁸. Sobre todo porque estas consideraciones representan una especial repercusión en el caso de los trabajadores agrarios fijos discontinuos. Precisamente el colectivo de fijos discontinuos

⁵⁸⁶ Así, se ha sostenido en esos supuestos que la flexibilización es más conforme al artículo 41 de la Constitución Española, al principio de proporcionalidad, al cumplimiento del requisito de carencia exigido y, también a la interpretación restrictiva que debe hacerse de aquellos preceptos que puedan suponer una restricción de los derechos individuales sobre todo, si se tiene en cuenta que nos encontramos ante un supuesto de Seguridad Social pública. STS 9 junio 1997.

⁵⁸⁷ Vid. GONZÁLEZ DEL REY RODRÍGUEZ, I.: La Seguridad Social de los trabajadores a tiempo parcial, *tirant lo blanch*, Valencia, 1998, p. 62. En esta obra se llega a hablar de contrasentido.

⁵⁸⁸ Vid. ESCOBAR JÍMENEZ, J.: Trabajadores agrícolas y Seguridad Social agraria. *Ibidem*, Madrid, 1996. p. 83. El autor manifiesta la firmeza doctrinal al respecto.

en los que acaece una situación determinante de IT une a las ya deficitarias condiciones de acceso a un puesto de trabajo permanente que se dan en la actividad agraria la imposibilidad sobrevenida que la situación determinante de la IT le provoca para encontrar empleo⁵⁸⁹.

Por todo lo anterior no parece que pueda sostenerse en los períodos de inactividad de los trabajadores fijos discontinuos el que no se aplique esta flexibilización cuando en los demás supuestos si es así⁵⁹⁰. El problema es que al permitir la flexibilidad en los distintos supuestos de suspensión no se encuentra justificación a por qué no se aplica a los supuestos de inactividad de trabajadores fijos discontinuos, máxime cuando en el caso de los trabajadores fijos discontinuos todavía existe un vínculo contractual, situación que, por ejemplo no se reproduce en el caso de los trabajadores beneficiarios de una prestación de IT que se encuentran en situación de desempleo. Sin duda alguna se está manifestando un agravio comparativo para los trabajadores fijos-discontinuos⁵⁹¹.

C El acceso a la prestación de IT por contingencias comunes de los trabajadores fijos discontinuos del RG y el requisito de la efectiva prestación de servicios de los trabajadores fijos discontinuos del REA

⁵⁸⁹ Sin embargo, algunos autores sostienen que el mantenimiento de esta rigurosidad se debe a que la generalización del trabajo temporal en el ámbito agrario y el menor coste contributivo del mismo pueden provocar conductas fraudulentas que no se reproducen con la misma asiduidad en el RG. De ahí también la actitud generalizada de rechazo por parte de la jurisprudencia a la hora de considerar a los trabajadores agrarios como fijos discontinuos. Vid.: GARCÍA ORTEGA, J.: "Adaptación de la Seguridad Social contributiva al trabajo a tiempo parcial (Técnicas instrumentales para la organización de la acción protectora)", TS, núm. 85, 1998, p. 74 , y GONZÁLEZ DEL REY RODRÍGUEZ, I.: La Seguridad Social de los trabajadores a tiempo parcial, cit, pp. 60 y 61.

⁵⁹⁰ De hecho se debe tener en cuenta que determinadas sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de Comunidades Autónomas han admitido tal flexibilización sobre la base de los siguientes criterios: "a) el sistema de Seguridad Social tiene un fin de protección (artículo 41 de la Constitución Española) y b) debe llegarse a conclusiones razonables (el artículo 9 de la Constitución Española proscribela arbitrariedad. SSTSJ Murcia de 9 de enero de 2006 (JUR\2006\90681), de 19 de abril de 2004 (JUR 2004\147234), de 1 de marzo de 2004 (JUR 2004\133501), de 15 de abril de 2002 (AS\2002\2171), de 6 de mayo de 2002 (AS\2002\1707), de 23 de diciembre de 2002 (JUR\2003\20611) y STSJ Andalucía de 4 de febrero de 2003 (JUR\2003\84325).

⁵⁹¹ Vid. TORTUERO PLAZA, J.L y SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y.: La Incapacidad Temporal. Régimen jurídico y negociación colectiva, Mapfre, Madrid, 1996, p. 11, MUÑOZ MOLINA, J.: La Incapacidad Temporal como Contingencia Protegida por la Seguridad Social, cit., p. 54.

Al igual que ocurre con la flexibilización del requisito de la efectiva prestación de servicios para supuestos análogos en el REA a los de la situación de inactividad de los trabajadores agrarios fijos-discontinuos tampoco se tienen en cuenta por parte de la jurisprudencia las reestructuraciones y los nuevos principios que han ampliado las posibilidades de acceso a la prestación de IT por contingencias comunes de los trabajadores fijos-discontinuos del RG en períodos de inactividad.

C1.- Los trabajadores agrarios y el régimen jurídico de acceso a la prestación de IT de los trabajadores con contratos fijos discontinuos periódicos del RG.

La interpretación que del requisito de la efectiva prestación de servicios se realiza por la jurisprudencia impide que se pueda aplicar a los trabajadores agrarios fijos discontinuos la normativa de los trabajadores a tiempo parcial. Todo ello aún cuando existen significativas posturas doctrinales que se manifiestan en sentido contrario⁵⁹².

En el RG, se permite la equiparación del régimen jurídico de los trabajadores fijos discontinuos con el de los contratos a tiempo parcial. La normativa sobre cotización de los contratos a tiempo parcial ha venido a cuestionar la utilidad de la comunicación intermitente de altas y bajas dentro del mismo vínculo contractual. La cotización de estos trabajadores no se calcula atendiendo a los días de permanencia en alta del trabajador sino, proporcionalmente, en función de las horas realmente trabajadas⁵⁹³. De forma paralela, para la acreditación del cumplimiento de los periodos

⁵⁹²Vid. LOPEZ GANDIA, J.: La protección por desempleo de los trabajadores del Régimen Especial Agrario, *tirant lo blanch*, Valencia, 2003, pp. 34 a 44.

⁵⁹³ La Disposición Adicional 3ª del Real Decreto 1131/2002, por el que se regula la jubilación parcial y la Seguridad Social de los trabajadores a tiempo parcial, dio una nueva redacción al artículo 65 del Real Decreto 2064/1965 por el que se aprobó el Reglamento General de Cotización. Con esta nueva redacción se permite que en aquellos supuestos de contratos fijos discontinuos en los que existiesen períodos de inactividad superiores al mensual, además de cotizar teniendo en cuenta el importe de todas las remuneraciones obtenidas anualmente, el trabajador debe permanecer en alta en el Régimen de la Seguridad Social. Sobre esta cuestión veáse RUIZ SALVADOR, J.A., *El contrato de trabajo a tiempo parcial*, Bomarzo, Albacete, 2004, pp. 79 y 80 y *Trabajo a tiempo parcial y fijo discontinuo*, Especialidades de su protección social, Bomarzo, Albacete, 2003, p. 80. En este último estudio, siguiéndose las SSTSJ Murcia

de cotización que permiten el acceso a las prestaciones de Seguridad Social se atiende igualmente de forma exclusiva a las horas efectivamente trabajadas. En consecuencia, no tiene mucho sentido que se impida a los trabajadores fijos-discontinuos de esta modalidad permanecer en alta durante los períodos de inactividad, sobre todo cuando con ello se puede estar incurriendo en una causa de discriminación con respecto a los trabajadores a tiempo completo al impedirles el acceso a determinadas prestaciones que requieren para su reconocimiento que el trabajador se encuentre en alta en el momento de producirse el hecho causante⁵⁹⁴.

Siguiendo con este mismo planteamiento, si el trabajador fuera dado de baja en los períodos de inactividad, en el caso de producirse el hecho causante durante ese período, no tendría derecho a la prestación de IT con lo que se incurriría en la causa de discriminación advertida. De esta manera, de conformidad con el artículo 65 del Reglamento General de Cotización, incluso en los períodos de inactividad, los trabajadores con contratos fijos discontinuos en fechas ciertas del RG deben de permanecer dados de alta, beneficiándose del cumplimiento de este requisito general al tener derecho pleno a la percepción de la prestación de IT sin necesidad de suscribir ningún Convenio Especial⁵⁹⁵. De esta manera, mientras que la permanencia en alta admitida para los trabajadores fijos discontinuos en fechas ciertas permite el

de 16 de diciembre 1998 y de 27 de noviembre 2000, se confirma que en los casos de trabajadores fijos discontinuos tienen derecho a percibir la prestación de IT incluso en períodos de inactividad durante todos los días naturales en los que perdure tal situación.

⁵⁹⁴ A los efectos que la interpretación del requisito de la efectiva prestación de servicios provoca en los trabajadores del REA hay que añadir además que la normativa de cotización de trabajadores a tiempo parcial no se aplica por igual a todos los trabajadores fijos discontinuos en fechas ciertas. De manera particular se debe precisar que los trabajadores fijos discontinuos a tiempo parcial del Régimen Especial Agrario siguen rigiéndose por sus propias normas de cotización con lo que se deja abierta para los trabajadores de este Régimen la dialéctica discriminatoria entre trabajadores a tiempo completo y fijos discontinuos a tiempo parcial. Por una parte la disposición adicional 7ª de la LGSS donde se establecen la cotización por horas efectivamente trabajadas de los trabajadores a tiempo parcial solamente es aplicable a los trabajadores fijos discontinuos a tiempo parcial del Régimen General, del Régimen Especial de la Minería del Carbón y del Régimen Especial de los Trabajadores del Mar por cuenta ajena. Por otra parte el artículo 65 del Reglamento General de Cotización solamente es aplicable al RG dada la ubicación del mismo. Sobre este tema veáse, DEL REY GUANTER, S., VALVERDE ASENSIO, A., GALA DURÁN, C. y LUQUE PARRA, M.: El nuevo contrato a tiempo parcial: aspectos laborales y de Seguridad Social, La Ley-Actualidad, Madrid, 2003, pp. 217 y 218.

⁵⁹⁵ Vid. FERNÁNDEZ URRUTIA, A.: "Trabajadores fijos discontinuos y prestaciones de Incapacidad Temporal y Maternidad: peculiaridades relativas al requisito de alta, determinación de la base reguladora y abono de las prestaciones", TS, núm. 85, 1998, p. 127 y 128.

acceso a la IT incluso cuando el hecho causante hubiere tenido lugar en periodos de inactividad, el requisito de la efectiva prestación de servicios impide tal posibilidad para los trabajadores agrarios fijos discontinuos.

C.2.- Los trabajadores agrarios y el régimen jurídico de acceso a la prestación de IT de los trabajadores con contratos fijos discontinuos irregulares del RG.

Con carácter general los trabajadores fijos-discontinuos que desarrollan su actividad de forma no periódica solamente se encuentran en alta real cuando prestan servicios durante la campaña. Sin embargo, para evitar los efectos negativos que la falta de alta puede provocar en el acceso a determinadas prestaciones, el artículo 36.1.7º del Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores de la Seguridad Social⁵⁹⁶ considera los periodos de inactividad entre trabajos de temporada como situación asimilada al alta. Esta situación asimilada al alta viene condicionada por unos procedimientos y requisitos reglamentarios muy específicos según los cuales durante el período de inactividad el trabajador es el que tiene la obligación de cotizar no sólo por sus propias cuotas sino también por las del empresario. De todas formas, al margen de estas consideraciones y a los efectos que se están analizando, hay que tener en cuenta que esta situación asimilada no se contempla reglamentariamente para la prestación de IT con lo que, aún cuando se entendiese que el trabajador se encuentre en dicha situación asimilada respecto a otras prestaciones, no tendría derecho al subsidio por IT⁵⁹⁷.

⁵⁹⁶ Real Decreto 84/1996, de 26 de enero.

⁵⁹⁷ Hay que tener en cuenta que el número 2 del artículo 36 del Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas... entiende que la situación asimilada al alta en los periodos de inactividad está limitada por los desarrollos reglamentarios correspondientes. De esta forma, la Orden de 23-3-1971 al incluir solamente las contingencias de vejez, invalidez permanente y muerte derivada de enfermedad y accidente común, los beneficios de asistencia social y servicios sociales durante el período que media entre temporadas de trabajo efectivo está excluyendo a la IT.

No obstante, dicha regla general que impide el acceso a la IT como consecuencia de producirse el hecho causante en los períodos de inactividad viene a ser flexibilizada por múltiples excepciones que se incluyen en la normativa del RG⁵⁹⁸:

1ª Cuando el hecho causante se produzca en períodos de inactividad en los que el trabajador fijo-discontinuo sea receptor de la prestación contributiva por desempleo⁵⁹⁹. En estos casos, conforme a los artículos 125 y 222 de la LGSS el trabajador se encuentra en una situación asimilada al alta a efectos de IT derivada de contingencias comunes⁶⁰⁰. Además, según el artículo 208.4 LGSS se considera situación legal de desempleo la falta de ocupación efectiva de los trabajadores fijos de carácter discontinuo⁶⁰¹. Por tanto, concurriendo el resto de requisitos el trabajador puede pasar a percibir el subsidio por IT⁶⁰². Es más, jurisprudencialmente se ha venido entendiendo que, cuando en la fecha del hecho causante de la IT se acredite el cumplimiento de los requisitos para ser beneficiario de la prestación contributiva por desempleo y siempre que dicha fecha se encuentre dentro del plazo legal para solicitar

⁵⁹⁸ Vid. DESDENTADO BONETE, A.: "Contrato a tiempo parcial y Seguridad Social en el RDL 15/1998", Memento Mes a Mes Social, 1999, enero, núm. 39, p. 37. Como pone de manifiesto el autor se hace indispensable la introducción de elementos correctores que permitan adaptar las normas generales a las características específicas de estos trabajadores.

⁵⁹⁹ Vid.: GONZÁLEZ DE LA ALEJA, R.: La Incapacidad Temporal en el Régimen General de la Seguridad Social, Bomarzo, Albacete, 2005, p. 22. SSTS de 12 de diciembre 2003 (AS\2003\7052) y de 19 de diciembre 2003 (AS\2003\6428). El Tribunal Supremo ha manifestado en estas sentencias contundentemente que se trata de la prestación contributiva por desempleo y no de la asistencial.

⁶⁰⁰ Vid. MONEREO PÉREZ, J.L. y VIÑAS ARMADA, J.M.: "Artículo 125. Situaciones asimiladas a la de alta" y QUESADA SEGURA, R.: "Artículo 222. Desempleo e incapacidad temporal" en AA.VV., MONEREO PÉREZ, J.L. y MORENO VIDA, M.N. (Dir.): Comentario a la Ley General de la Seguridad Social, cit., p.1174., CARDENAL CARRO, M.: "De nuevo retocando la regulación de incapacidad temporal", en AA.VV., MONEREO PÉREZ, J.L, MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N.(Coor.): La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras, Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación, cit., p. 831.

⁶⁰¹ Conforme a la redacción del núm. 4 del apartado 1 del art. 208 de la LGSS dada por la Ley 45/2002 los trabajadores fijos-discontinuos se encuentran en situación legal de desempleo en los períodos de inactividad productiva. Sobre este tema véase DEL REY GUANTER, S., VALVERDE ASENSIO, A., GALA DURÁN, C. y LUQUE PARRA, M.: El nuevo contrato a tiempo parcial: aspectos laborales y de Seguridad Social, cit. , pp. 214. Véase, también, MONEREO PÉREZ, J.L. y VIÑAS ARMADA, J.M.: "Art. 208. Situación legal de desempleo" en AA.VV., MONEREO PÉREZ, J.L. y MORENO VIDA, M.N. (Dir.): Comentario a la Ley General de la Seguridad Social, cit., p.1761.

⁶⁰² Vid. VALVERDE ASENSIO, A.J.: La determinación del período de actividad de los trabajadores fijos discontinuos, tirant lo blanch, Valencia, 2002, pp. 77.

la prestación contributiva por desempleo, el trabajador en situación de inactividad podrá solicitar la correspondiente prestación por IT⁶⁰³.

En principio, y en función de la flexibilización que permite el acceso a la IT por contingencias comunes a los trabajadores agrarios que sean beneficiarios de la prestación contributiva por desempleo nada impide que la argumentación anterior pueda ser aplicada a los trabajadores agrarios fijos discontinuos que durante los periodos de inactividad sean perceptores de la correspondiente prestación contributiva por desempleo. Por tanto, a pesar del requisito de la efectiva prestación de servicios, para estos trabajadores agrarios serían aplicables las consecuencias que se desprenden del artículo 208 LGSS. Sin embargo, paradójicamente la STS de 6 de junio de 2007 entiende que la circunstancia de que el trabajador fijo discontinuo se encuentre percibiendo prestaciones por desempleo durante el período de inactividad no altera la situación del trabajador a la hora de acceder a la percepción de IT por contingencias comunes. Con esto se agravan las diferencias entre regímenes jurídicos.

2ª Cuando el hecho causante se produzca en un período de inactividad en el que el trabajador no se encuentre en alta o asimilada pero como consecuencia del inicio de la campaña tenga que ser llamado para reincorporarse a la actividad. Según la Resolución de 12 de febrero de 1979 a partir de la fecha de alta en el RG se le debe reconocer y abonar la correspondiente IT al trabajador fijo-discontinuo que se encontrase en esta situación⁶⁰⁴. Si no fuera así, el trabajador fijo discontinuo se encontraría en una situación de desprotección económica total pues la situación de IT constituye causa legal de suspensión del contrato⁶⁰⁵. Al tener la empresa la obligación de llamar a los trabajadores fijos discontinuos al inicio de la temporada ya que la

⁶⁰³ Vid. FERNÁNDEZ URRUTIA, A.: "Trabajadores fijos discontinuos y prestaciones de Incapacidad Temporal y Maternidad: peculiaridades relativas al requisito de alta, determinación de la base reguladora y abono de las prestaciones", cit. , p. 119.

⁶⁰⁴ TÁRRAGA POVEDA, J.: El contrato de trabajo fijo discontinuo. Un estudio jurisprudencial, Bomarzo, Albacete, 2004, p. 47.

⁶⁰⁵ Vid. VIDA SORIA, J.: "La incapacidad temporal y la invalidez del trabajador como causa de suspensión del contrato de trabajo". (Nueva regulación del supuesto de hecho suspensivo), "Suspensión del contrato de trabajo", Comentarios a las Leyes Laborales. El Estatuto de los Trabajadores, Tomo IX, Vol. 1, EDERSA, Madrid, 1983 y La suspensión del contrato de trabajo, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1965, p. 102.

discontinuidad no supone extinción de la relación laboral, si el trabajador se encuentra en situación de IT, de no reconocérsele la prestación de IT, se vería avocado a una ausencia total de rentas salariales en la medida en que el empresario tampoco tiene la obligación de remunerar⁶⁰⁶. Sin embargo, una vez más la interpretación que el Tribunal Supremo realiza del requisito de la efectiva prestación de servicios impide que esta resolución pueda ser aplicada a los trabajadores agrarios fijos discontinuos⁶⁰⁷.

C3.- Inaplicación de la asimilación entre trabajadores fijos-discontinuos y trabajadores a tiempo completo en el ámbito del REA.

En la práctica, todas las correcciones anteriores han permitido subsanar en el ámbito del RG la problemática particular que con el requisito de encontrarse en alta o

⁶⁰⁶ SSTSJ Murcia de 27 de noviembre 2000 (AS\2000\3839) y de 2 de julio 2002 (AS\2002\2533). En el mismo sentido, RUIZ SALVADOR, J.A.: Trabajo a tiempo parcial y fijo discontinuo. Especialidades de su protección social, cit., p. 83.

⁶⁰⁷ De cualquier manera, y a pesar de estas significativas excepciones legales un amplio sector de la doctrina ha venido a considerar insuficiente el planteamiento legislativo actual. Véase SALA FRANCO T.: "La incapacidad temporal: visión crítica de su actual régimen jurídico" en AA.VV., MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N.(Coor.): La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras, Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación, cit., p. 796. GARCÍA NINET, J.I.: "Comentarios breves al "Acuerdo en materia de Seguridad Social"", Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, núm. 12, 2006. p. 15. Entiende que debe ser equiparable, en cuanto al acceso de la prestación de IT, la situación de los trabajadores fijos-discontinuos periódicos con la de los trabajadores fijos discontinuos con actividad irregular. Para esta corriente doctrinal la separación de estas dos figuras contractuales resulta artificial VALVERDE ASECIO, A.J.: La determinación del período de actividad de los trabajadores fijos discontinuos, cit., pp. 78 y 79. Es tal la semejanza de ambas figuras que se ha llegado a cuestionar la separación que realiza el Estatuto de los Trabajadores. Sobre todo por la confusión que podría generarse entre este contrato con los contratos de trabajo eventuales ya que la regulación de los contratos fijos-discontinuos irregulares se realiza dentro del artículo 15 del Estatuto dedicado a los contratos temporales estructurales. Vid. VIDA SORIA, J., MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C.: Manual de Derecho del Trabajo, cit., 5ª ed., 2007, pp. 367-368. Dado que los trabajadores fijos-discontinuos de actividad irregular tienen un régimen jurídico muy próximo a los de actividad periódica, les tendría que ser de aplicación el mismo régimen respecto a la situación de alta y el correspondiente derecho a poder percibir la prestación por IT. De otra forma, cuando el alta médica por enfermedad común o accidente no laboral se produzca con antelación a la fecha del llamamiento, el trabajador fijo discontinuo no periódico se encuentra ante una verdadera situación de necesidad no cubierta por el sistema. Se atenta, así, contra el art. 41 de la Constitución, puesto que si el trabajador, al no poder trabajar, no puede ocupar otro puesto de trabajo ni tampoco fuera beneficiario del subsidio asistencial por desempleo se vería en una auténtica situación de desprotección económica. Vid. FERNÁNDEZ URRUTIA, A.: "Trabajadores fijos discontinuos y prestaciones de Incapacidad Temporal y Maternidad: peculiaridades relativas al requisito de alta, determinación de la base reguladora y abono de las prestaciones", cit., p. 122.

en situación asimilada al alta en el momento de producirse el hecho causante determinante de la IT se encontraban los trabajadores fijos discontinuos cuando permanecían en un período de inactividad. De esta manera, en el RG la jurisprudencia ha venido asumiendo el principio de asimilación de los trabajadores fijos-discontinuos con los trabajadores a tiempo completo a efectos de protección social. Este principio se ha visto reforzado por los principios de igualdad de trato y de no discriminación de los trabajadores fijos discontinuos⁶⁰⁸. Los trabajadores fijos discontinuos no pueden tratarse de una manera menos favorable que los trabajadores a tiempo completo, a menos que se justifique un trato diferente por razones objetivas⁶⁰⁹.

En el RG, la aplicación jurisprudencial del principio de asimilación ha supuesto que el cumplimiento de los requisitos para el acceso a la IT no debía provocar un agravio comparativo entre trabajadores fijos discontinuos y trabajadores a tiempo completo. En el ámbito agrario, por el contrario, la falta de aplicabilidad de las correcciones hasta ahora mencionadas como consecuencia de la interpretación del requisito de la efectiva prestación de servicios dada por la Sentencia de 6 de junio de 2007 ha impedido que dicho principio de equiparación se pudiera aplicar en el acceso a la IT por contingencias comunes⁶¹⁰.

⁶⁰⁸ El principio de asimilación viene consagrado por la Disposición Adicional Séptima de la Ley General de Seguridad Social cuando establece que “La protección social derivada de los contratos de trabajo a tiempo parcial se regirá por el principio de asimilación del trabajador a tiempo parcial al trabajador a tiempo completo”. Dicho principio aplicable en esos términos solamente a los trabajadores a tiempo parcial es aplicable también a los trabajadores fijos-discontinuos en función de lo determinado por el epígrafe 2 de la citada disposición adicional cuando establece que “las reglas contenidas en el apartado anterior serán de aplicación a los trabajadores con contrato a tiempo parcial, contrato de relevo a tiempo parcial y contrato de trabajo fijo discontinuo, de conformidad con lo establecido en los artículos 12 y 15.8 del Estatuto de los Trabajadores”. Véase, GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I.: “Contrato de trabajo a tiempo parcial y Seguridad Social: una relación difícil” en AA.VV, CASAS BAAMONDE, M.E. y VALDÉS DAL RÉ (Coor.): Los contratos de trabajo a tiempo parcial, Lex Nova, Valladolid, 2000, p. 232.

⁶⁰⁹ SSTSJ Murcia de 17 de marzo de 2003 (AS\2003\2623), de 14 de marzo 2003 (AS\2003\3033), de 18 de junio 2002 (AS\2002\225708), de 2 de julio 2002 (AS\2002\2533) y de 4 de marzo 2002 (AS\2002\1221). Este principio de asimilación ha sido esgrimido por la jurisprudencia con base en la Directiva 97/1981/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997.

⁶¹⁰ Sin Embargo, hay que tener en cuenta que se han dado interpretaciones en sentido contrario. . SSTSJ Murcia de 9 de enero de 2006 (JUR\2006\90681), de 19 de abril de 2004 (JUR 2004\147234), de 1 de marzo de 2004 (JUR 2004\133501), de 15 de abril de 2002 (AS\2002\2171), de 6 de mayo de 2002 (AS\2002\1707), de 23 de diciembre de 2002 (JUR\2003\20611) y STSJ Andalucía de 4 de febrero de 2003 (JUR\2003\84325).

En definitiva, la interpretación que el Tribunal Supremo realiza del requisito de la efectiva prestación de servicios para el acceso a la prestación de IT por contingencias comunes del REA conlleva que el acceso a la misma por parte de los trabajadores agrarios fijos discontinuos sea más restrictivo. De esta forma, a pesar de las precisiones técnicas, la interpretación que se hace del requisito de la prestación efectiva de servicios se convierte en un elemento adicional para ampliar la diferenciación entre regímenes⁶¹¹, REA y RG; entre trabajadores agrarios, trabajadores fijos discontinuos y a tiempo completo; y entre situaciones protegidas, IT y maternidad y desempleo.

Aún cuando lo que se pretendiera con dicha interpretación fuera evitar la posible duplicidad en las prestaciones por parte de trabajadores agrarios fijos discontinuos inscritos en el censo durante el período de inactividad pero que desarrollasen actividades incluidas en otros regímenes, siempre habría otros resortes jurídicos que impedirían tal situación⁶¹². Tampoco es entendible esta interpretación desde una perspectiva sociológica ya que el trabajo temporal se encuentra generalizado en el ámbito agrario como una de las características más importantes de la actividad agraria. Desde esta interpretación se dejaría a uno de los sectores con menos recursos en una situación de amplia desprotección aún habiendo cumplido con las correspondientes obligaciones que la profesionalidad y contributividad del sistema exige.

Todas estas razones han hecho que a nivel doctrinal se haya abierto una línea divergente sobre la consideración de que, a pesar del requisito de la efectiva prestación de servicios, los trabajadores agrarios fijos discontinuos que cumplan con el

⁶¹¹ Vid. VIDA SORIA, J., MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y QUESADA SEGURA, R., Manual de Seguridad Social, cit, p.62. y VIDA SORIA, J.: "Los Regímenes Especiales", PEE –Seguridad Social-, núm. 12-13, 1982, p. 158.

⁶¹² Si bien es cierto que el artículo 45.1.4º del RGA permite que estos trabajadores pueden permanecer como máximo durante seis meses inscritos en el censo del REA mientras realizan actividades encuadrables en otro régimen, el artículo 39.1.2º del RGC dispone que los trabajadores incluidos en el Régimen Especial Agrario que realicen actividades, exclusiva e ininterrumpidamente, que den lugar a la inclusión en otro régimen de la Seguridad Social no tendrán derecho a percibir prestaciones del REA.

resto de requisitos deben quedar protegidos por la prestación de IT incluso cuando el hecho causante se produzca en los períodos de inactividad⁶¹³.

5.3.- MATERNIDAD, PATERNIDAD, RIESGO DURANTE EL EMBARAZO Y LA LACTANCIA

Según el apartado 1 de la Disposición Adicional undécima bis de la LGSS relativa a las prestaciones por maternidad y paternidad en los regímenes especiales, los trabajadores por cuenta ajena incluidos en estos regímenes del sistema tienen derecho a las prestaciones establecidas por el Capítulo IV bis y ter del Título II de dicha Ley, “con la misma extensión y en los mismos términos y condiciones allí previstos para los trabajadores del RG”⁶¹⁴. En consecuencia, hay que tener en cuenta que el mantenimiento de la aplicación de estas prestaciones para los trabajadores por cuenta ajena de los regímenes especiales en las mismas condiciones que las establecidas para los trabajadores del RG y la falta de regulación específica en el REA permiten que no sea de apreciación ninguna diferencia en la regulación de estas prestaciones en el REA⁶¹⁵. De esta forma no se percibe ningún problema en relación con estas prestaciones a la hora de integrar a los trabajadores agrarios por cuenta ajena dentro del RG. La única posible especialidad es que se considera situación asimilada al alta la situación de desplazamiento al extranjero por razón de trabajo.

⁶¹³Vid. MORENO VIDA, M.N., MONEREO PÉREZ, J.L., GARCÍA VALVERDE, M. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: El trabajo en la Agricultura. Estudio práctico del Sistema de Protección Laboral y de Seguridad Social, cit., p. 128 y ARENAS VIRUEZ, M. Hacia la desaparición del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, cit., p. 429.

⁶¹⁴ El régimen de maternidad habrá que entenderlo referenciado a los artículos 133 bis y siguientes de la LGSS.. Vid. HURTADO GONZÁLEZ, L. y MARÍN ALONSO, I., La Seguridad Social Agraria, Murcia, Ediciones Laborum, 1999, p. 255.

⁶¹⁵ La prestación de maternidad a la que tienen derecho los trabajadores del REA quedó afectada por las modificaciones introducidas en el año noventa y cuatro. De esta forma, la prestación de maternidad quedaba desligada de la incapacidad laboral transitoria configurándose como una contingencia específica y por la que se integraron en una única prestación la incapacidad laboral transitoria y la invalidez provisional. En el REA la cobertura de maternidad no viene establecida con un carácter autónomo pues hasta la Ley 42/1994 no se podía hablar de una maternidad diferenciada de la incapacidad laboral transitoria en contra de lo que ocurre en el artículo 38 de la LGSS en el que aparece como cobertura independiente. Sin embargo, de conformidad con la Disposición Adicional 11ª de la LGSS es de aplicación la diferenciación entre IT y maternidad establecida por la Disposición Final 3ª de la LGSS a los Regímenes Especiales y, en consecuencia, también al REA.

Respecto a la prestación de riesgo durante el embarazo hay que tener en cuenta que el RD 1251/2001 reconoció el derecho a esta prestación a todos los trabajadores de los Regímenes Especiales.

5.4.- INCAPACIDAD PERMANENTE Y LESIONES PERMANENTES NO INVALIDANTES

5.4.1.- La equiparación entre el REA y el RG

Las prestaciones por incapacidad permanente en el REA son tributarias en gran medida de la configuración jurídica que goza este tipo de prestación en el RG. En las normas particulares sobre las prestaciones de los trabajadores del REA se reconocen las prestaciones por incapacidad permanente pero no se llevan a cabo precisiones de calado que pudieran permitir entender la aplicabilidad de un régimen distinto de la prestación en relación con el que ya se establece para los trabajadores del RG⁶¹⁶. Así, se produce una remisión directa que permite la aplicación de la normativa establecida por el RG a los trabajadores por cuenta ajena del REA⁶¹⁷. Por tanto, la prestación de incapacidad permanente se concede en los mismos términos y

⁶¹⁶ Los artículos 18 de la Ley y 49 del Reglamento reconocen con carácter general las prestaciones de invalidez. El problema terminológico que representa el vocablo "invalidez" se plantea, sobre todo, por la denominación de "incapacidad permanente" por la que este tipo de prestaciones es denominada en el RG. Hay que advertir, que la cuestión parece hacer quedado lo suficientemente clara con la redacción dada al art. 8.5 de la Ley 24/1997 de Consolidación y Racionalización de la Seguridad Social. Así, según este artículo cuando se hable de invalidez permanente en realidad se entiende su sustitución tácita por el término incapacidad permanente.

⁶¹⁷ Las Leyes 20/1975 y la Ley 1/1980 realizaron una equiparación entre regímenes que puede ser calificada de satisfactoria. Así, dada la remisión general de este régimen al RGSS, tienen directa aplicación las trascendentes modificaciones de la LFP, 24/1972, la LMU, 26/1985 y la LRC 24/1997 distinguiéndose los grados de parcial, total-total cualificada, absoluta y gran invalidez, con una carencia para la invalidez derivada de enfermedad común cuya uniformidad (1.800 días) se rompe en razón de la edad del trabajador, según tuviera cumplidos o no los 26 años y el momento del hecho causante (artº 2º Ley 26/1985). Se suprime el requisito de alta para causar derecho a la jubilación e invalidez en el grado de absoluta y gran invalidez (artº 1º L 24/1985) así como se unifica el cálculo de la base reguladora por contingencias comunes (artº 3º L 24/1985) y finalmente las previsiones contempladas en la ley 24/1997, aún pendiente de desarrollo en parte de su articulado relativo al listado de enfermedades y valoración de las mismas a efectos de la reducción de la capacidad de trabajo, impidiéndose la calificación cuando teniendo la edad se reúnan todos los requisitos para acceder a la jubilación, cuya denominación adoptará cuando el inválido alcance la edad de jubilación. Todas las referencias efectuadas a la invalidez permanente se entenderán efectuadas a la incapacidad permanente.

condiciones que en el RG⁶¹⁸. Y es que tras la Ley 26/1985, de 31 de julio, de Medidas Urgentes para la Racionalización y estructura de la acción protectora se produjo una equiparación prácticamente total entre el REA y el RG en materia de incapacidad permanente.

Para los trabajadores del REA la invalidez permanente presenta los mismos términos de calificación que el RG⁶¹⁹. Así, en el REA, de igual forma que para el RG, la incapacidad permanente debe derivarse de una situación de IT bien sea debida a enfermedad común o profesional o, en su caso, a accidente sea éste laboral o no⁶²⁰. También podrá declararse la incapacidad permanente sin que se derive de dicha situación de IT cuando se trate de personas que se encuentren en las situaciones asimiladas a la de alta establecidas para la incapacidad. En cuanto al reconocimiento de las situaciones concretas de incapacidad permanente se ha de estar a los grados determinados por la LGSS. Igualmente se requiere un período previo de cotización pero solamente en los supuestos de enfermedad común. En el supuesto de enfermedad común no se exige nuevo período de cotización cuando previamente ya se hubiese cumplido este requisito para acceder a la IT. En cuanto al cálculo de las prestaciones tampoco hay diferencias sustanciales en relación con el RG⁶²¹. En cuanto

⁶¹⁸ En este caso se debe estar a la normativa sobre Incapacidad Permanente, a la que se refieren los artículos 136 y siguientes del Real Decreto Legislativo 1/1994. Esta remisión ha sido realizada por la Disposición Adicional 8ª de la LGSS por la que se aplican a los regímenes especiales una serie de preceptos dentro de los cuales se incluyen los relativos a la incapacidad permanente.

⁶¹⁹ Es decir, conforme con el artículo 136 de la LGSS la situación del trabajador que, después de haber estado sometido a un tratamiento médico, presenta reducciones anatómicas o funcionales graves, determinables objetivamente y con la previsión de ser definitivas, que impiden el desarrollo de su actividad con la normalidad mínima aconsejable. Vid. HURTADO GONZÁLEZ, LUIS Y MARÍN ALONSO, INMACULADA, La Seguridad Social Agraria, Murcia, Ediciones Laborum, 1999, pág. 267.

⁶²⁰ Dada la correspondencia que por aplicación de los artículos 19 de la Ley y 49 del Reglamento existe entre las prestaciones de incapacidad permanente entre los trabajadores por cuenta ajena tanto del RG como del REA es necesario que en éste último dicha incapacidad también se derive de una IT.

⁶²¹ Hay que tener en cuenta que las modificaciones operadas en la LGSS 94 afectaron a la situación de invalidez provisional de los trabajadores agrarios por lo que se suprime el derecho de los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario, mientras subsista, a un subsidio por un período máximo de seis años a contar desde el inicio de la situación de incapacidad laboral transitoria, en cuantía del 75 por 100 de la base reguladora sobre la que se calculó el subsidio de incapacidad laboral transitoria.

al resto de los aspectos en la determinación de la Incapacidad Permanente no hay que resaltar grandes diferencias entre los dos regímenes.

También se puede hablar de plena equiparación en el caso de las indemnizaciones por lesiones permanentes no invalidantes⁶²².

Por su parte, en cuanto a las prestaciones recuperadoras de carácter profesional subsiste la polémica sobre su reconocimiento en el REA⁶²³. Sin embargo, tal polémica no tendría mucho sentido ya que el cuadro general de prestaciones para todo el sistema las menciona, hay remisiones específicas al RG que permiten entender su aplicación y la efectividad de estas prestaciones viene plenamente reconocida dentro de la asistencia sanitaria reconocida a los trabajadores del REA⁶²⁴.

Esta equiparación también se ha manifestado en la aplicación al REA de las reformas en la IP introducidas por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social. De conformidad con lo establecido en el artículo 9 de dicha ley se aplica al REA las modificaciones introducidas en los artículos 138.2, 139.2, 139.4 y 140 de la LGSS referentes a la flexibilización del período de carencia exigido a los trabajadores más jóvenes para tener derecho a la pensión de IP derivada de enfermedad común, al establecimiento de una cuantía mínima a la pensión de incapacidad permanente derivada de enfermedad común, al nuevo sistema de cálculo del complemento por gran invalidez y al cálculo de la base reguladora de la pensión⁶²⁵. En definitiva, la consecuencia de todas estas equiparaciones dentro del proceso de integración de los trabajadores por cuenta ajena dentro del RG es que en las propuestas de inclusión dentro del RG no se haya realizado ninguna precisión particular al respecto.

⁶²² Las Leyes 20/1975 y la Ley 1/1980 realizaron una equiparación entre regímenes que puede ser calificada de satisfactoria

⁶²³ En el RG estas prestaciones vienen establecidas por los artículos 153 a 159 de la LGSS.

⁶²⁴ Art. 38 de la LGSS, artículos 31, 19 y 18 de la LSA y artículos 49 y 56 del RSA.

⁶²⁵ Vid. OLARTE ENCABO, S.: "La reforma de la incapacidad permanente en la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social" en AA.VV.: *La Reforma de la Seguridad Social, Estudio Sistemático de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social*. (Dir.: MONEREO PÉREZ, J.L.), La Ley, Madrid, 2008, p. 249 y ss.

5.4.2.- Algunas peculiaridades

Pueden darse, a pesar de la equiparación, algunas particularidades generadas por la necesidad de coordinación con otros aspectos normativos, distintos de la regulación específica de la incapacidad permanente, entre la normativa del REA y la del RG⁶²⁶. Para los trabajadores del REA se reconoce la incapacidad permanente parcial para la profesión habitual en la misma forma que para los trabajadores del RG⁶²⁷ pero se manifiesta la singularidad de que en la determinación de la habitualidad en el desarrollo de la actividad se ha de estar en conformidad con la normativa específica del REA que determina el concepto de habitualidad en el desarrollo de la actividad agraria en cuanto que requisito determinante de inclusión en el REA⁶²⁸.

En el caso de la incapacidad permanente total para profesión habitual no existe, en principio, salvo en lo referente al requisito de la habitualidad ya analizado, cuestión alguna en su reconocimiento dentro del REA siempre y cuando el trabajador agrario no pueda realizar todas o las fundamentales tareas de su profesión. El estado de la cuestión, sin embargo, no ha sido siempre el mismo respecto del incremento de la prestación establecido cuando se presume la dificultad de obtener empleo en actividad distinta de la habitual anterior y que ha venido a calificar a esta categoría de la prestación como de "muy cualificada"⁶²⁹. En el resto de los grados de Incapacidad Permanente no se dan singularidades que puedan ser objeto de mención⁶³⁰.

⁶²⁶ Art. 137 LGSS.

⁶²⁷ Es decir, cuando se de lugar a una reducción en el rendimiento normal para el desarrollo de la profesión no inferior al 33%, siempre y cuando sea posible el desarrollo de las actividades fundamentales.

⁶²⁸ Las diferencias, por tanto, no se plantean tanto en el elemento de la habitualidad sino en el desarrollo preponderantemente agrario de la actividad desarrollada. Art. 2º tanto de la LSA como del RSA. STC 232/1991.

⁶²⁹ Dado que el incremento del 20% se crea por la Ley 24/72 no se aplica a las incapacidades permanentes totales tanto para trabajadores por cuenta propia como por cuenta ajena del REA declaradas antes de la entrada en vigor de la misma. TS Sala 4ª de 1 de julio de 1993, unificación de doctrina. Art. 139 de la LGSS.

⁶³⁰ No existen peculiaridades en los casos de la Incapacidad permanente absoluta cuando el trabajador quede inhabilitado por completo para el desarrollo de su profesión u oficio, y de la

Al margen de las calificaciones definitorias del grado de Incapacidad Permanente hay que advertir que la determinación concreta de dicho grado de incapacidad ha constituido uno de los aspectos más conflictivos en cuanto al planteamiento de demandas dentro del régimen de prestaciones del REA. Esta situación se deriva de la complejidad de valorar en cada supuesto la proporción de capacidad de trabajo que queda reducida por la enfermedad o el accidente, sobre todo ante la gran variedad de actividades que pueden ser desarrolladas en el ámbito agropecuario⁶³¹.

Para finalizar, comentar que en cuanto a las cuotas ingresadas fuera de plazo se ha matizado para esta prestación la doctrina general según la cual no son válidas para el acceso a prestaciones en el REA. Esto a pesar de que respecto a las enfermedades profesionales y accidentes de trabajo se establece por el Reglamento que no existe el derecho a prestación ni a responsabilidad alguna del Fondo de Garantía o Servicio común de la Seguridad Social cuando no se haya formalizado la adecuada y suficiente cobertura o se de una situación de descubierto en el pago de las primas correspondientes⁶³². Estas matizaciones tienen su origen en las declaraciones de invalidez sin derecho a prestaciones establecidas por el INSS⁶³³. La entidad gestora, ante la falta de la carencia exigida dado el mayor periodo de carencia exigido en relación con la edad en la incapacidad derivada de enfermedad común declaraba la incapacidad como permanente, pero negaba el derecho económico a prestaciones. Se generaba de esta forma un problema adicional, el de si se podía completar el periodo de carencia insuficiente con prestaciones posteriores.

gran invalidez cuando la gravedad de la situación sea tal que sea necesaria la asistencia de una persona para poder realizar sus actos vitales para subsistir.

⁶³¹ Así, todavía sigue subsistiendo esta problemática a pesar de las previsiones que se establecieron a raíz de la Ley 24/1997, de consolidación y racionalización del sistema de seguridad social, en la que se tendía a una mayor seguridad jurídica en la determinación de las pensiones de invalidez, previéndose a tal fin la elaboración de una lista de enfermedades y su correspondiente minoración de la capacidad de trabajo respecto de determinados grupos de profesiones u oficios ante la pretendida escasa precisión de la normativa reguladora.

⁶³² Artículos 31 de la Ley y 63 del Reglamento.

⁶³³ Que se generaron sobre todo a partir de la Ley 26/1985.

Ante esa cuestión se han planteado concepciones restrictivas. Estas concepciones han considerado que si en un procedimiento de invalidez se produjera propuesta por los servicios sanitarios de la seguridad social en base a unas limitaciones físicas o psíquicas, que no fueran cuestionadas y adquiriesen firmeza, y si estas fueran de tal naturaleza que impidieran el trabajo, habría que considerar las indicadas cotizaciones como ficticias al no poder responder a un trabajo real. La consecuencia, lógica, de seguir este planteamiento, es que dada la inutilidad detectada, se deben declarar estas cotizaciones, por el órgano competente, como fraudulentas y, por tanto, no computables para reunir el requisito de carencia exigida⁶³⁴.

Finalmente la jurisprudencia ha seguido una línea más acorde con planteamientos de reconocimiento de la prestación. Si bien ha declarado la ilicitud de las declaraciones de invalidez sin derecho, ya que para declarar la incapacidad no sólo es necesaria la concurrencia de la enfermedad invalidante, sino también, el periodo de carencia, ha permitido que se pueda continuar cotizando después de haber acontecido la enfermedad y antes de concederse la prestación hasta completar el periodo de carencia. Así, en este supuesto se deben atender las circunstancias individuales de cada caso: cobertura del período de carencia, entidad de los descubiertos y abono de las cotizaciones antes de concederse la prestación⁶³⁵.

5.5.- PROTECCIÓN A LA VEJEZ

5.5.1.- Planteamiento general

⁶³⁴ El TCT sala 3ª de 2 de junio de 1981 recogía la idea expresada en los siguientes términos: "El nuevo régimen Especial de Trabajadores Autónomos encuadrado en la Mutualidad Laboral de Trabajadores Autónomos de la Agricultura ha permitido la afiliación de personas de avanzada edad por lo que es muy frecuente que una vez que tienen cubierto el periodo carencial soliciten una incapacidad permanente basadas en las secuelas que presentan derivadas de enfermedades que ya padecían antes de la afiliación o que son causa de la edad, por lo que se hace dificultoso otorgar pensiones por situaciones físicas deficitarias que ya se sufrían con antelación. No obstante una probada agravación de las mismas de modo que al afiliado que comenzó trabajando se le haga imposible seguir haciéndolo, puede servir de fundamento al reconocimiento de la incapacidad permanente".

⁶³⁵ Exponente de lo expuesto son entre otras, las SS del TS de 7 de febrero y 12 de diciembre de 1994, de 20 de noviembre de 1997 y de 15 de diciembre de 1997.

La protección de la vejez en el ámbito agrario se ha convertido en una de las esferas de protección más significativas en los últimos tiempos. Esta trascendencia que reviste la protección de la vejez no radica tanto en las concretas medidas técnicas que se aplican sino en ser uno de los factores más característicos de la base social a la que el REA trata de otorgar protección. A la hora de analizar el REA no se puede minusvalorar que una de las características más destacadas de la población a la que se le aplica este conjunto normativo es el envejecimiento y, por tanto, esta debe ser una de las claves fundamentales para valorar tanto su desarrollo actual como sus proyecciones futuras⁶³⁶.

Los parámetros sobre los que se dispone la protección a la vejez por el REA no difieren de las notas esenciales que de la prestación de jubilación se establecen por el RG⁶³⁷. Tanto la propia LGSS como la normativa propia del REA permiten la remisión al RG para la aplicación de la prestación por jubilación a los trabajadores agrarios por cuenta ajena⁶³⁸. Sin embargo, se establecen ciertas especificaciones por el RSA que deben ser tenidas en cuenta⁶³⁹, y sobre todo deben subrayarse la inexistencia de importantes modalidades de jubilación en el REA, lo cual genera unas lagunas protectoras considerables, como ahora desarrollaremos.

⁶³⁶ Así, es posible observar como las tendencias normativas más importantes que se han dado en el ámbito agrario tanto a nivel Europeo como Español han tratado de atender a dos riesgos fundamentales. Por una parte el envejecimiento de la población y por otra parte el desempleo. Vid.: BORRAJO DACRUZ, E.: "Régimen jurídico de la jubilación anticipada en la titularidad de las explotaciones agrarias", op.cit., p. 752.

⁶³⁷ Vid. MALDONADO MOLINA, J.A.: *La protección de la vejez en España. La pensión de jubilación*, op. cit, p. 403.

⁶³⁸ Respecto de la prestación por jubilación los trabajadores por cuenta ajena del R.E.A. gozan de la misma protección que los trabajadores por cuenta ajena del RG en función de lo dispuesto por la Disposición Adicional 8ª del TRLGSS. Dentro de la normativa específica del REA, el texto refundido de 23 de julio de 1971, en su artículo 19, aplicable a los trabajadores por cuenta ajena y refiriéndose a las prestaciones comprendidas en el marco de la acción protectora, entre ellas, la de jubilación, dice que se otorgarán en la misma extensión, forma, términos y condiciones que en el RG, con las particularidades que se determinan en la presente Ley y en sus disposiciones de aplicación y desarrollo. Al no establecerse norma específica sobre la prestación de jubilación por este Decreto se entiende de plena aplicación lo determinado por la Ley General de la Seguridad Social

⁶³⁹ En el Reglamento, también se establece esta remisión general para el colectivo de los trabajadores por cuenta ajena, sin embargo, en el artículo 52 se establece un régimen concreto respecto a la vejez.

Siguiendo esta línea de homologación las propuestas de integración de los trabajadores agrarios por cuenta ajena dentro del RG no establecen grandes diferencias. La única salvedad que se prevé es que, a efectos de períodos de carencia cotizados, a partir del momento de la integración de los trabajadores fijos discontinuos y eventuales agrarios en el Sistema Especial Agrario del RG de la Seguridad Social, se aplicará un coeficiente del 1,5 que se multiplicará a cada día cotizado, sin que de ninguna forma el resultado final de dicha operación pueda suponer una cotización superior a 365 días anuales⁶⁴⁰.

5.5.2. Peculiaridades en cuanto a los requisitos. La edad de jubilación

De los tres grandes requisitos previstos en el artículo 161 LGSS, solo hay particularidades en el relativo a la edad pensionable. Tanto el requisito de estar en alta o asimilada, como el de reunir el período mínimo de cotización exigido, son exigibles en los mismos términos y condiciones que en el RG, y esa homologación también se ha hecho patente en la aplicación al REA introducidas por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, en materia de jubilación. El artículo 9 de dicha ley aplica al REA las modificaciones introducidas en los artículos 161,1b), 161.bis.1, y 163.2 relativas a la exclusión, a efectos del cómputo del período de carencia mínimo que da derecho a la pensión de jubilación, de la parte proporcional de las pagas extraordinarias, a los supuestos en los que podrá ser rebajada la edad mínima de jubilación mediante Real Decreto y a los incentivos de los trabajadores que permanezcan en el desempeño de su actividad laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación⁶⁴¹.

Donde, como hemos adelantado, sí hay elementos singulares es en la edad de jubilación. Así, en cuanto a la edad ordinaria, la prestación de jubilación solamente se

⁶⁴⁰ Vid.: CAVAS MARTÍNEZ, F. y GARCÍA ROMERO, C.: *La reforma del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social*, op. cit., pp.226 y 227.

⁶⁴¹ Vid. MALDONADO MOLINA, J.A.: "La reforma de la jubilación en la ley 40/2007, de 4 de diciembre", en AA.VV.: *La Reforma de la Seguridad Social, Estudio Sistemático de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social*. (Dir.: MONEREO PÉREZ, J.L.), op. cit., p. 307 y ss.

concede a los trabajadores agrarios por cuenta ajena a partir de los sesenta y cinco años cumplidos. Son de plena aplicación las reglas previstas por la LGSS, de modo que –siguiendo al artículo 161.1.a) LGSS- la edad exigible para causar derecho a la pensión de jubilación en su modalidad contributiva es la de «sesenta y cinco años», edad que el legislador califica de «mínima» (según la expresión que emplea el artículo 161.bis.1 LGSS) u «ordinaria» (siguiendo la terminología del artículo 166 LGSS)⁶⁴².

Sin embargo, la principal laguna se observa en cuanto a las edades mínimas especiales o extraordinarias, que pueden tener lugar por las características especiales del trabajo realizado, por trabajos penosos, tóxicos, peligrosos o insalubres, o por las características singulares del trabajador (caso de los trabajadores discapacitados). Es éste un fenómeno distinto al de las jubilaciones anticipadas, ya que en este caso se trata de supuestos en los que se adelanta la edad ordinaria de jubilación⁶⁴³.

Ahora bien, respecto de ellas, se venía observando poco acierto la hora de decidir los colectivos que disfrutarían de una edad reducida, hasta el punto de que se poderse afirmar que era aleatoria y caprichosa, ya que so pretexto del desarrollo de actividad de cierto riesgo o penosidad, se esconden, en ocasiones, extraños privilegios⁶⁴⁴. En efecto, algunos de los colectivos que en su momento recibieron este trato especial por su penosidad realiza actividades cuyo esfuerzo y penosidad no es mayor que el de otros grupos profesionales (no parece que la penosidad del trabajo en el campo sea menor que en el mar, ferroviarios, artistas, etc.)⁶⁴⁵, pero que no han merecido el trato de favor del legislador. En este sentido, consideramos que los

⁶⁴² Vid. MALDONADO MOLINA, J.A.: “La reforma de la jubilación en la ley 40/2007, de 4 de diciembre”, en AA.VV.: *La Reforma de la Seguridad Social, Estudio Sistemático de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social*. (Dir.: MONEREO PÉREZ, J.L.), op. cit., p. 307 y ss.

⁶⁴³ MALDONADO MOLINA, J.A., GRANADOS ROMERA, M^a.I.; ROMERO CORONADO, J.; CABALLERO PÉREZ, M^a.J., “La pensión de jubilación. Configuración general y modalidad contributiva”, en AA.VV.: *Homenaje al profesor VIDA SORIA*, Comares, Granada, 2008.

⁶⁴⁴ LÓPEZ CUMBRE, L., «Anticipación de la edad de jubilación. El confuso tratamiento de las jubilaciones anticipadas», op. cit., p. 17.

⁶⁴⁵ Vid. MALDONADO MOLINA, J.A.: *La protección de la vejez en España. La pensión de jubilación*, op. cit.

trabajadores del campo son uno de los colectivos merecedores de una edad especial⁶⁴⁶.

Esta ausencia de reconocimiento de la dureza del trabajo en el campo no se ha producido hasta el momento, y no parece que sea una línea a seguir. Así, la Ley 40/2007 no solo no ha abordado la necesaria regulación de este tipo de jubilaciones especiales (confundiendo incluso los términos, al subsumir la reducción de edad por penosidad dentro de la jubilación anticipada)(MALDONADO)⁶⁴⁷, sino que pese a que reconoce la necesidad de una reforma (lo que era más que manifiesto), la postergándola a un futuro desarrollo reglamentario. En efecto, la disposición adicional segunda Ley 40/2007 ha incorporado una nueva disposición adicional a la LGSS (la cuadragésima quinta), bajo el título de "Coeficientes reductores de la edad de jubilación", y conforme a la cual "*se establecerá reglamentariamente el procedimiento general que debe observarse para rebajar la edad de jubilación, en el que se prevea la realización previa de estudios sobre siniestralidad en el sector, penosidad, peligrosidad y toxicidad de las condiciones del trabajo, su incidencia en los procesos de incapacidad laboral que genera en los trabajadores y los requerimientos físicos exigidos para el desarrollo de la actividad*", matizando que "*(e)l establecimiento de coeficientes reductores de la edad de jubilación, que sólo procederá cuando no sea posible la modificación de las condiciones de trabajo, conllevará los ajustes necesarios en la cotización para garantizar el equilibrio financiero*". En lo que respecta a la posible extensión de la reducción de la edad a nuevos colectivos, es un tema que se aplaza al

⁶⁴⁶Una enumeración de algunas actividades, en GONZALO GONZÁLEZ, B., *Modelos de aseguramiento en España del riesgo de pérdida de la renta derivada de la actividad laboral a causa de la vejez*, Fundación BBV, Bilbao, 1996, p. 143. Entre ellos, este autor se refiere a controladores aéreos, conductores de autobuses públicos, industrias salineras, canteras, graveras, areneras, altos hornos, transportes por carretera, e industria pesada. Algunos colectivos han intentado una aplicación analógica de estos beneficios, sin obtener satisfacción a sus pretensiones, como es el caso de los trabajadores de centrales nucleares (STS de 21-1-1998).

⁶⁴⁷ Vid. MALDONADO MOLINA, J.A.: "La reforma de la jubilación en la ley 40/2007, de 4 de diciembre", en AA.VV.: *La Reforma de la Seguridad Social, Estudio Sistemático de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social*. (Dir.: MONEREO PÉREZ, J.L.), op. cit., p. 307 y ss.

desarrollo reglamentario, como hemos señalado. Solo hay uno que ha visto cumplidas sus expectativas, y es el de los bomberos⁶⁴⁸

La gravedad de la falta de reconocimiento de las jubilaciones por penosidad se hace más ostensible ante la imposibilidad de recurrir a las jubilaciones anticipadas comunes. Así, no son de aplicación la jubilación anticipada establecida en el RG a partir de los sesenta años⁶⁴⁹. Hay que tener en cuenta que la jubilación anticipada se considera como una regla excepcional y transitoria, pues es de aplicación a los trabajadores que tuviesen la condición de mutualista el 1 de enero de 1967 o en cualquier fecha con anterioridad o que se les certificase por algún país extranjero períodos cotizados o asimilados, en razón de actividades realizadas en el mismo, con anterioridad a las fecha indicada, que, de haberse efectuado en España, hubieran dado lugar a la inclusión de aquél en alguna de las Mutualidades Laborales⁶⁵⁰. Tiene su razón de ser en el respeto a los derechos adquiridos en el precedente mutualista de poder obtener la jubilación una vez alcanzado los sesenta años de edad y ello quiere decir que fueron dictadas con la exclusiva finalidad de atender a una modalidad excepcional de reconocimiento de derecho a prestación del que no participaban los

⁶⁴⁸ Cuya constancia reivindicativa parece haber obtenido sus frutos en la disposición adicional vigésima segunda de la Ley 40/2007, que indica lo siguiente: “El Gobierno presentará a la Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo del Congreso de los Diputados, previo su análisis por la Comisión de Seguimiento del Acuerdo de medidas en materia de Seguridad Social, un informe sobre las medidas a adoptar para dar cumplimiento a las iniciativas parlamentarias aprobadas por la Cámara, en relación con la reducción de la edad de acceso a la pensión de jubilación por parte de colectivo de los bomberos”. Y se ha regulado por el RD 383/2008, de 14 de marzo.

⁶⁴⁹ En la medida en que en el año 1966, año en que se creó el Régimen Especial Agrario, no se estableció un sistema análogo al fijado por la OM de 18 de enero de 1967 para el Mutualismo Laboral no se hace posible la aplicación de la jubilación anticipada para los trabajadores del REA. Efectivamente, el privilegio que reduce la edad para la jubilación, por aplicación de una norma excepcional como es la prevista en el DT 2^a. 1.6 de la LGSS y DT 1^a 9 de la OM de 18 de enero de 1967, sólo es aplicable al RGSS, pero no al REASS, al tener su origen en el art. 57 de la OM de 10 de septiembre de 1954 (Reglamento General de Mutualidades Laborales), que otorgaba el derecho de obtener la pensión de jubilación a partir de los sesenta años, a diferencia de la normativa del REASS constituida por la OM de 21 de junio de 1961, Estatuto de la Mutualidad N. de Previsión Social Agraria, y precedentemente por la L. 10 de febrero de 1943 y OM de 26 de mayo de 1943, que fijaba la de sesenta y cinco años en la agricultura. Esta posición ha sido mayoritariamente mantenida por la doctrina jurisprudencial, antes por el TCT, como ejemplote la S. de la Sala 4^a de 20 de febrero de 1989 y por el TS Sala 4^a SS 23 nov. 1993, 4 de marzo, 27 de mayo, 14 de junio, 23 de septiembre, 4 y 28 de octubre de 1994 o 27 de mayo de 1996.

⁶⁵⁰ Vid.: LÓPEZ CUMBRE, L.: “Anticipación de la edad de jubilación. El confuso tratamiento jurídico de las jubilaciones anticipadas”, *TS*, núm. 85, 1998, p. 27.

trabajadores agrarios⁶⁵¹ ya que La Mutualidad Nacional Agraria no se hallaba incluida dentro del sistema de Mutualidades Laborales⁶⁵². Sin embargo, hasta el año 1997 se permitió la jubilación de los mayores de sesenta años del REA que hubieran tenido la condición de mutualistas con anterioridad al 1 de enero de 1967⁶⁵³. La cuestión se aclaró definitivamente por la Resolución de la Dirección General de Ordenación y Régimen Jurídico de la Seguridad Social de 18 de noviembre de 1997 que dejó sin efecto tal posibilidad⁶⁵⁴.

No obstante esta exclusión genérica, se han venido admitiendo determinados casos especiales para los cuales se admite la jubilación anticipada de los trabajadores agrarios por cuenta ajena:

1º Cómputo recíproco de cotizaciones.

Según la Ley 47/1998, de 23 de diciembre, por la que se dictan reglas para el reconocimiento de la jubilación anticipada del sistema de la Seguridad Social se tiene derecho a la prejubilación cuando, habiendo cotizado a varios regímenes del sistema de la Seguridad Social, no se reúnan todos los requisitos exigidos para acceder a la pensión de jubilación en ninguno de ellos. Solamente se consideran las cotizaciones acreditadas en cada uno de los regímenes a los que se hubiesen cotizado siempre y cuando, al menos, la cuarta parte de las cotizaciones totalizadas a lo largo de la vida laboral se hayan efectuado en los regímenes que reconozcan el derecho a la jubilación anticipada o a los precedentes de dichos regímenes o a regímenes de seguridad social extranjeros, en los términos y condiciones señalados, salvo que el total de

⁶⁵¹ Sin embargo, en virtud de la Ley 47/1998, de 23 de diciembre, se admite la jubilación anticipada cuando la jubilación se produzca en el REA pero se haya sido mutualista laboral antes del 1 de enero de 1967 y se hubieran reunido las cotizaciones suficientes para poder acceder a la prestación. También en los supuestos que por razón de la reciprocidad se pudiera haber accedido a una prestación en el mutualismo laboral como consecuencia de las cotizaciones efectuadas en un país extranjero. S. 22 de noviembre de 1993.

⁶⁵² Vid.: MALDONADO MOLINA, J.A.: *La protección de la vejez en España. La pensión de jubilación*, op. cit., p. 403.

⁶⁵³ Resolución de la Dirección General de Prestaciones del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social de 9 de agosto de 1978.

⁶⁵⁴ Véase sobre el particular GARCÍA ROMERO, B.: *Seguridad Social Agraria: Acción Protectora*, op. cit., p. 88.

cotizaciones a lo largo de la vida laboral sea de treinta o más años, en cuyo caso es suficiente con que se acredite un mínimo de cotizaciones de cinco años en esos regímenes que reconocen la jubilación anticipada⁶⁵⁵.

El reconocimiento del derecho a la pensión de jubilación con menos de 65 años se efectúa en el régimen en el que se realiza el mayor número de cotizaciones aplicando sus normas reguladoras y computando, como cotizados al mismo, la totalidad de los que se acrediten por el trabajador. Cuando el trabajador no cumple con la edad mínima para causar el derecho a la pensión de jubilación en el régimen por el que debe resolverse el derecho, por ser aquel en que se acredite el mayor número de cotizaciones, puede reconocerse la pensión por dicho régimen siempre que se acredite el requisito de edad en alguno de los demás regímenes que se hayan tenido en cuenta para la totalización de los períodos de cotización⁶⁵⁶. En cualquier caso no se crea un nuevo derecho de jubilación anticipada, sino que se respetan los ya existentes⁶⁵⁷.

2º Trabajadores con discapacidad

En realidad no es una modalidad de jubilación anticipada, sino una edad reducida especial pero que no responde a criterios de actividad, sino subjetivos de los

⁶⁵⁵ Vid.: PUMAR BELTRÁN, N. y REVILLA ESTEVE, E.: "La nueva normativa de acceso a la jubilación anticipada para determinados colectivos de regímenes especiales en virtud de reglas de cómputo recíproco de cotizaciones", *REDT*, núm. 95, 1999, pp. 371 y ss.

⁶⁵⁶ El reconocimiento de la jubilación anticipada da lugar a una determinada reducción en la cuantía de la pensión. En los supuestos de jubilación anticipada una vez determinada la cuantía en función del número de años cotizados debe aplicarse a dicho importe una reducción de un 8 por 100 por cada año o fracción de año que, en el momento del hecho causante, le falte al trabajador para cumplir la edad de 65 años. Cuando el trabajador acredite 30 o más años de cotización y el contrato de trabajo se haya extinguido por causa no imputable a la libre voluntad del trabajador se debe considerar cese involuntario el que se produce como consecuencia de Expediente de Regulación de Empleo (ERE) autorizado por la Administración, aunque los trabajadores afectados se hayan determinado mediante aceptación voluntaria de su inclusión en el ámbito del ERE (sentencia del Tribunal Supremo de fecha 24 de octubre de 2006 dictada en unificación de doctrina). El porcentaje de reducción es: Entre 30 y 34 años acreditados de cotización el 7,5 por 100. Entre 35 y 37 años acreditados el 7 por 100. Entre 38 y 39 años acreditados de cotización el 6,5 por 100. Con 40 y más años acreditados de cotización el 6 por 100.

⁶⁵⁷ FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: "El cómputo recíproco de cotizaciones", *TS*, núm. 176/177, 2005, p. 30.

trabajadores, su situación de discapacidad. Busca paliar el mayor esfuerzo y la penosidad que ocasiona para un trabajador minusválido la realización de una actividad profesional, circunstancia que puede posibilitar la reducción ordinaria de la edad de jubilación.

De conformidad con el artículo 161 bis pueden jubilarse anticipadamente los trabajadores agrarios por cuenta ajena que realizando una actividad retribuida acrediten un grado de discapacidad igual o superior al 65 por 100⁶⁵⁸. El período de tiempo en que resulta reducida la edad de jubilación se computa como cotizado al exclusivo efecto de determinar el porcentaje aplicable para calcular el importe de la pensión de jubilación. También se puede rebajar la edad de jubilación ordinaria en el caso de trabajadores agrarios con un grado igual o superior al 45 por 100, siempre que se trate de discapacidades reglamentariamente determinadas en las que concurren evidencias que determinan de forma generalizada y apreciable una reducción de la esperanza de vida de esas personas

3º Jubilación parcial.

Por aplicación del artículo 166 de la LGSS se permite que los trabajadores agrarios por cuenta ajena que hayan cumplido 61 años de edad⁶⁵⁹ puedan jubilarse parcialmente siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

- La celebración con carácter simultáneo de un contrato de relevo en los términos previstos en el artículo 12.7 del Estatuto de los Trabajadores⁶⁶⁰.

⁶⁵⁸ “La edad ordinaria de 65 años se reduce en un período equivalente al que resulta de aplicar al tiempo efectivamente trabajado los coeficientes del 0,25 en los casos de un grado de discapacidad igual o superior al 65 por 100 o del 0,50 en los casos de un grado de discapacidad igual o superior al 65 por 100 y en los que el trabajador necesita el concurso de otra persona para realizar los actos esenciales de la vida ordinaria”.

⁶⁵⁹ “O de 60 si se trata de los trabajadores a que se refiere la norma 2.ª del apartado 1 de la disposición transitoria tercera, sin que, a tales efectos, se tengan en cuenta las bonificaciones o anticipaciones de la edad de jubilación que pudieran ser de aplicación al interesado”. Es decir que tuvieran la condición de mutualista el 1 de enero de 1967, por lo que esto último no es aplicable a los trabajadores agrarios ya que no se les considera mutualistas por considerar que la mutualidad agraria está excluida de este reconocimiento. En orden a los 61 años se “computa la antigüedad acreditada en la empresa anterior si ha mediado una sucesión de empresa en los términos previstos en el artículo 44 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, o en empresas pertenecientes al mismo grupo”.

- La acreditación de un período de antigüedad en la empresa de, al menos, seis años anteriores a la fecha de la jubilación.
- La acreditación de un período de cotización de 30 años.
- La reducción de jornada de entre un 25 y un 75 por 100 o un 85 por 100 si el contrato del trabajador relevista es a tiempo completo e indefinido⁶⁶¹.

4º Jubilación especial a los 64 años.

En esta modalidad de jubilación anticipada se rebaja la edad de jubilación a los 64 años de los trabajadores de empresas que se obligan en virtud de convenio colectivo o pacto a sustituirlos por otros trabajadores inscritos como demandantes de empleo a través de contratos de sustitución de duración no inferior a un año que no sean a tiempo parcial⁶⁶². En este caso no se aplican coeficientes correctores⁶⁶³.

5ª Cese anticipado en la actividad agraria.

⁶⁶⁰ Según el artículo 166 de la LGSS, “en los supuestos en que, debido a los requerimientos específicos del trabajo realizado por el jubilado parcial, el puesto de trabajo de éste no pueda ser el mismo o uno similar que el que vaya a desarrollar el trabajador relevista” debe existir “una correspondencia entre las bases de cotización de ambos, de modo que la correspondiente al trabajador relevista no podrá ser inferior al 65 por 100 de la base por la que venía cotizando el trabajador que accede a la jubilación parcial”. Por otra parte se establece que “los contratos de relevo que se establezcan como consecuencia de una jubilación parcial tendrán, como mínimo, una duración igual al tiempo que le falte al trabajador sustituido para alcanzar la edad de sesenta y cinco años”.

⁶⁶¹ Los requisitos de edad, antigüedad en la empresa, años de cotización y porcentaje de reducción de jornada, se exigen gradualmente desde el 1 de enero de 2008, de la siguiente forma: La edad, a lo largo de siete años: En 2008 será de 60 años; 2009 de 60 años y 2 meses; 2010 de 60 años y 4 meses; 2011 de 60 años y seis meses; 2012 de 60 años y 8 meses; 2013 de 60 años y 10 meses y 2014 de 61 años. La antigüedad en la empresa a lo largo de cinco años: En 2008 será de 2 años; en 2009 de 3 años; en 2010 de 4 años; en 2011 de 5 años y en 2012 de 6 años. Los años de cotización a lo largo de cinco años: En 2008 será de 18 años; 2009 de 21 años; 2010 de 24 años; 2011 de 27 años y 2012 de 30 años. El porcentaje de reducción de jornada a lo largo de cinco años: en 2008 será del 85 por 100; en 2009 el 82 por 100; 2010 el 80 por 100; 2011 el 78 por 100 y 2012 de 75 por 100.

⁶⁶² Así, de conformidad con la Disposición Final 1ª del RD 1194/1985 se extiende este régimen de jubilación anticipada a todos los trabajadores por cuenta ajena de los regímenes especiales.

⁶⁶³ Vid. MALDONADO MOLINA, J.: *La Protección de la vejez ...*, op. cit., pp. 239 a 242.

Desde el ámbito de la Unión Europea se han llevado a cabo medidas de fomento del cese anticipado de la actividad agraria. El Reglamento (CE) 1257/1999, del Consejo, de 17 de mayo, sobre ayudas al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrarias (FEOGA), estableció la necesidad de fomentar el cese anticipado de la actividad agraria para fomentar la viabilidad de las explotaciones⁶⁶⁴. Estas medidas tienen evidentes conexiones con la prestación de jubilación pero no constituyen en sí mismas parte integrante del sistema jurídico de la Seguridad Social. Responden más bien a una política de incentivar la incorporación de jóvenes en la titularidad de las explotaciones para hacer frente a uno de los problemas más graves de la agricultura: la decadencia demográfica⁶⁶⁵. Se tratan de indemnizaciones compensatorias por el cese de actividad. No son medidas protectoras del sistema de Seguridad Social, son medidas estructurales que están relacionadas con la jubilación de los trabajadores agrarios por cuenta ajena. Sin embargo, vienen a sustituir la ausencia de jubilaciones anticipadas en el ámbito agrario. Por ello han llegado a ser conceptuadas como mecanismos de prejubilación dentro de una concepción amplia⁶⁶⁶.

Estas ayudas se regulan por el RD 5/2001, de 12 de enero y por el Real Decreto 708/2002, de 19 de julio, por el que se establecen medidas complementarias al Programa de Desarrollo Rural para las Medidas de Acompañamiento de la P.A.C. En esta normativa se establecen los siguientes requisitos para ser beneficiario:

1 Haber cumplido los 55 años de edad, sin llegar a haber cumplido los 65 años en el momento del cese de la actividad agraria.

2 Haber ejercido la actividad agraria durante los diez años anteriores al momento del cese.

⁶⁶⁴ Estas medidas tienen su precedente en el Reglamento (CEE) 2079/1992, del Consejo, de 30 de junio, por el que se establecía el régimen comunitario de ayudas a la jubilación anticipada en la agricultura. Vid. MALDONADO MOLINA, J.A.: "La protección de la vejez en España. La pensión de jubilación", op. cit., p. 405.

⁶⁶⁵ Vid.: BORRAJO DACRUZ, E.: "Régimen jurídico de la jubilación anticipada en la titularidad de las explotaciones agrarias: CEE y España", op. cit., p. 752 y ss. y CASTRO ARGÜELLES, M.A.: "El Régimen comunitario de ayuda al cese anticipado de la actividad agraria a partir del Reglamento (CE) núm. 1257/1999", AL, 2000, pp. 391 y ss.

⁶⁶⁶ Vid.: LÓPEZ CUMBRE, L.: *La prejubilación*, Civitas, Madrid, 1998 y HIERRO HIERRO, F.J.: *El Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social*, op. cit, p. 365.

3 Haber cotizado a cualquier régimen de la Seguridad Social en un periodo que permita completar, al menos, los quince años de cotización al cumplir los 65.

4 Estar al corriente en las obligaciones fiscales y de la Seguridad Social.

5 El titular de la explotación debe transmitir la explotación a un cesionario o servicio de transmisión.

6 De los quince años de cotización exigidos, los dos últimos anteriores al cese lo han de ser sin interrupción.

7 Haber dedicado a la actividad agraria al menos la mitad de su tiempo de trabajo durante los cinco años anteriores al cese.

8 Haber trabajado en la explotación agraria del cedente al menos el tiempo equivalente a tres años de trabajo a tiempo completo durante los últimos cinco años anteriores al cese de la actividad agraria del cedente.

9 Abandonar definitivamente la actividad agraria⁶⁶⁷.

⁶⁶⁷ En cuanto a los requisitos de las explotaciones a cuyos titulares cedentes se les pueden aplicar las ayudas se tiene que tener en cuenta que la dimensión mínima debe ser de 12 hectáreas tipo. No se pueden utilizar más de 2 unidades de trabajo asalariado, ni que éstas sobrepasen la aportación de la mano de obra familiar. No deben haber sufrido una reducción de superficie superior al 20% en los dos últimos años anteriores a la solicitud del cese de la actividad agraria. En cuanto a los requisitos de los cesionarios tienen que aportar una explotación agraria con una superficie mínima de 16 hectáreas tipo. Si es trabajador agrícola o agricultor joven, deberá ampliar la explotación que recibe dentro de los cuatro años siguientes a su instalación aportando al menos 12 hectáreas tipo. El cesionario, entre la explotación que aporta y la que recibe el cedente, debe alcanzar una rentabilidad por Unidad de Trabajo Agrario (U.T.A.) igual o superior al 35% de la renta agraria de referencia. Debe obtener del organismo competente de su Comunidad Autónoma un estudio de viabilidad que acredite que se producirán las mejoras de viabilidad de la explotación en un periodo de cinco años. En cuanto a los cesionarios han de comprometerse a mantener la explotación agraria y la actividad a título principal durante, al menos cinco años. En ningún caso el cónyuge del cedente puede ser cesionario. Si son titulares de explotaciones agrarias han de ser titulares desde, al menos, un año antes de la fecha en que el cedente cese en la actividad agraria, no deben tener más de 50 años en la fecha de cese del cedente. Deben poseer un nivel de capacitación agraria adecuado. Debe estar dado de alta en un Régimen de la Seguridad Social en función de su actividad agraria y haber cotizado al mismo durante al menos un año. Debe ejercer la actividad agraria a título principal, o pasar a ejercerla como consecuencia del aumento del tamaño de su explotación. Si son trabajadores del sector agrario que no sean titulares de explotación se exceptúan los requisitos referentes a la titularidad de la explotación. También pueden ser cesionarios los agricultores jóvenes, entendiéndose por tales los mayores de 18 años y menores de 40 que ejerzan o pretendan ejercer la actividad agraria y las cooperativas y entidades asociativas agrarias.

En cuanto al contenido de las ayudas hasta los sesenta y cinco años los trabajadores agrarios por cuenta ajena que hayan trabajado en una explotación cedida perciben una indemnización anual hasta los sesenta y cinco años que cambia cada año en función de las subidas de las jubilaciones acordadas en los presupuestos generales del Estado. Sólo tiene derecho un trabajador por explotación cesante y tienen preferencia los trabajadores por cuenta ajena sobre los familiares y dentro de estos el más antiguo y, en caso de igualdad, el de más edad⁶⁶⁸.

Por último, es relevante comentar que en las actuales propuestas de integración de los trabajadores agrarios por cuenta ajena dentro del RG se prevé que los trabajadores que se integren en el Sistema Especial Agrario tengan derecho a la jubilación anticipada a partir de los 60 años en los mismos términos que los establecidos para todos los trabajadores del RG. A estos efectos, así como para la jubilación en la edad legal de 65 años, se entiende que se tienen que tener en cuenta todos los períodos cotizados en cualquiera de los distintos Regímenes de la Seguridad Social, incluido, por supuesto, el REA.

5.5.3. Peculiaridades respecto de la cuantía.

En principio, no hay que hacer grandes precisiones sobre el contenido de la prestación de jubilación en el ámbito agrario. Solamente resulta destacable que sobre el mismo se cierne de una manera particularmente relevante el factor de la suficiencia. Hay que tener en cuenta que la temporalidad, el escaso nivel en las cotizaciones y el grado de dependencia familiar respecto de esta prestación, pueden mermar las expectativas vitales de un amplio conjunto de la población agraria. De esta forma, debería estar garantizada para esta prestación un grado de suficiencia similar al

⁶⁶⁸ En cuanto al cedente se tiene derecho a percibir una indemnización anual y una prima anual complementaria por hectárea tipo que se transmita o ceda que se aumenta en un 20% por hectárea tipo en el caso de que se haya transmitido la totalidad de la explotación. Después de los sesenta y cinco años se permite un complemento anual de jubilación en función del resultado positivo de la diferencia entre la Indemnización anual junto con la prima y la Jubilación definitiva más las cuotas a la Seguridad Social de los últimos doce meses. También se percibe una prima anual complementaria por hectárea tipo que se transmita o ceda.

salario que por sus peculiares circunstancias redundaría particularmente en beneficio de amplios sectores de la población agraria⁶⁶⁹.

5.5.4- Peculiaridades en el régimen de incompatibilidades

La prestación de jubilación es incompatible con el trabajo del pensionista que de lugar a su inclusión en el campo de aplicación de cualquiera de los Regímenes de la Seguridad Social. Sin embargo, se considera la posibilidad de tal compatibilidad en relación con actividades agrarias de carácter esporádico y ocasional. Estas actividades deben reunir una serie de requisitos. No pueden durar durante más de seis días laborales consecutivos y tampoco pueden exceder al año de un total de un trimestre⁶⁷⁰. En el caso de que se traten de servicios por cuenta ajena el empresario tiene que cumplir con las obligaciones relativas a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales⁶⁷¹. En el caso de la realización de trabajos incompatibles se debe comunicar a la entidad gestora con lo que se suspenderá el derecho a seguir percibiendo la prestación por jubilación. El trabajador debe cotizar en función de la normativa aplicable mientras dure la realización de tales servicios. Cuando tales trabajos sean de carácter agrario, motivarán su inclusión en el censo, con el consiguiente derecho a causar prestaciones en general; en cuanto a la de vejez se refiere, las cotizaciones que en esta situación se realicen podrán dar lugar a que se revise la cuantía de la pensión, por incremento de los años de cotización de los que depende el porcentaje aplicable⁶⁷².

Con esta peculiaridad se incentiva la continuidad en el desarrollo de la actividad agraria. Parece que se favorece al trabajador agrario para remediar la

⁶⁶⁹ Vid. BORRAJO DACRUZ, E.: "El modelo constitucional de la Seguridad Social en España", op. cit., p. 37. Se pone de manifiesto la necesidad de garantizar esta suficiencia no con un carácter aislado sino mediante la introducción de técnicas que gradúen la cuantía de la pensión en función de las cargas familiares.

⁶⁷⁰ Artículo 52 del Reglamento.

⁶⁷¹ De conformidad con lo dispuesto en el apartado a) del artículo 20

⁶⁷² Así se establece por el artículo 53.3. No obstante, a este respecto y para los trabajadores por cuenta ajena debe tenerse en cuenta la posibilidad limitada de acogerse al supuesto contemplado por el RD-Ley 5/1998.

escasa cuantía de la pensión de jubilación que se suele recibir en este ámbito y así poder hacer frente a situaciones de carestía con labores de mera subsistencia. Con ello en realidad se está poniendo de manifiesto la insuficiencia de las prestaciones de jubilación a las que puede acogerse este colectivo y se pone de relieve la marginalidad del mismo en orden a garantizar su supervivencia una vez alcanzada una determinada edad.

Otro aspecto a señalar es la incompatibilidad de las pensiones de los Regímenes Especiales. Este principio de incompatibilidad, ha sido recogido en varios de los Regímenes Especiales. Respecto al REA⁶⁷³, si bien no existe precepto alguno que expresamente recoja ese principio fue extendido al mismo por Resolución de la Dirección General de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo de 28 de agosto de 1971⁶⁷⁴.

5.6.- MUERTE Y SUPERVIVENCIA

Las prestaciones que se establecen por el sistema de Seguridad Social para hacer frente a las situaciones derivadas de muerte y supervivencia contemplan las mismas posibilidades de cobertura en el REA y en el RG. Para ambos regímenes se contemplan indistintamente el auxilio por defunción, la pensión vitalicia de viudedad, pensión de orfandad, prestaciones en favor de familiares e indemnizaciones a tanto alzado si la muerte ha sido causada por contingencias profesionales. Esta coincidencia protectora también se refleja con carácter generalizado en el régimen jurídico de aplicación de las prestaciones⁶⁷⁵. Respecto de los trabajadores por cuenta ajena la normativa específica del REA establece que gozarán de las prestaciones por muerte y

⁶⁷³Sobre compatibilidad de las pensiones del Régimen Especial Agrario por cuenta propia, PENDÁS DÍAZ, B., «Compatibilidad de pensiones de viudedad, jubilación e invalidez para los trabajadores autónomos agrarios», en AA.VV. *Jurisprudencia laboral y relaciones laborales*, Madrid, 1983, pp. 403-429.

⁶⁷⁴Boletín Oficial Ministerio Trabajo /71 núm.9, ref. 81, pp. 1708 y 1709.

⁶⁷⁵ Según la Disposición Adicional 8ª de la LGSS son de aplicación al REA los artículos 174.1 párrafo 2º, 174.2, 174.3, 175.1, párrafo 2º, 175.2, 176.4, 177.1, párrafo segundo y la Disposición Adicional 7ª bis de la LGSS.

supervivencia en los mismos términos que los trabajadores del RG⁶⁷⁶. Así, siguiendo con esta tendencia de equiparación, la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social ha aplicado al REA las modificaciones introducidas en la misma referentes a la prestación temporal de viudedad, a la pensión de orfandad y a la compatibilidad y límite de las prestaciones por muerte y supervivencia⁶⁷⁷.

La única particularidad que se aprecia es en el cumplimiento del requisito de estar al corriente en el pago de las cotizaciones. La normativa del REA, siguiendo los criterios generales que nuestra legislación establece para el acceso a la protección por muerte y supervivencia en el caso de los trabajadores por cuenta ajena requiere para su reconocimiento el cumplimiento del requisito de encontrarse al corriente en el pago de las cuotas. De esta forma, con el pago continuado y correcto de dichas cuotas conforme a lo estipulado por la normativa se estaría verificando el cumplimiento de este requisito. Sin embargo, frente a la rigidez que la aplicación de este requisito puede conllevar, la regulación del REA se muestra condescendiente en el tratamiento de los períodos descubiertos, esto es, no cotizados. Es así, como en el caso de las prestaciones por muerte y supervivencia reguladas por el REA este requisito se presenta con una virtualidad específica que, sobre todo, en el ámbito jurisprudencial ha tenido una especial repercusión⁶⁷⁸.

Se permite la dilación temporal en el pago con posterioridad al hecho causante de la prestación que en este caso y como consecuencia lógica del óbito del causante

⁶⁷⁶ A efectos de equiparación en relación con los trabajadores por cuenta ajena de ambos regímenes son aplicables los artículos 19 del Decreto 2123/1971 y 49 del Decreto 3772/1972. El Texto Refundido, regulador del Régimen Especial Agrario, en su artículo 18, dice, refiriéndose a los trabajadores por cuenta ajena comprendidos en el campo de aplicación de este Régimen, y, en su caso, a sus familiares o asimilados que se les concederán las prestaciones siguientes: prestaciones por muerte y supervivencia. Y en el artículo 19, expresa que tales prestaciones se otorgarán en la misma extensión, forma, términos y condiciones que en el Régimen General. Vid. HURTADO GONZÁLEZ, L. y MARÍN ALONSO, I., *La Seguridad Social Agraria*, Murcia, Ediciones Laborum, 1999, pág. 297.

⁶⁷⁷ Vid. DÍAZ AZNARTE, M.T.: "Las prestaciones por muerte y supervivencia en el ordenamiento jurídico español tras la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de la Seguridad Social", en AA.VV.: *La Reforma de la Seguridad Social, Estudio Sistemático de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social*. (Dir.: MONEREO PÉREZ, J.L.), op. cit., p. 357 y ss.

⁶⁷⁸ STS de 11 de junio de 2002 (RJ 2002/7589).

corresponderá a los derechohabientes⁶⁷⁹. En ningún caso se exoneran las cuantías correspondientes dejadas de percibir por la entidad recaudadora de la Seguridad Social y sólo es aplicable en casos de accidente no laboral o enfermedad común. Se imponen unos límites temporales de doce meses en el caso del subsidio por defunción y seis respecto de las demás prestaciones. Con ello se pone de manifiesto una intención del legislador en la que no se trata de eliminar el requisito de estar al corriente sino de permitir el acceso a la prestación en aquellas situaciones de impago ocasional derivadas de una situación transitoria o de un episodio aislado⁶⁸⁰.

En los supuestos de muerte provocada por contingencias profesionales cuando no se haya formalizado la cobertura adecuada y suficiente no se tiene derecho a esta excepción. Parece ilógico que frente a unas contingencias donde la necesidad de protección ha venido siendo reconocida con un mayor alcance, como es el caso de las profesionales, las prestaciones se vean constreñidas por unos requisitos más estrictos que para las contingencias comunes. Se podría llegar a considerar que para estas prestaciones la normativa del REA carecería de aplicación, sin embargo, en tanto no queden derogados estos artículos, tal exigencia en el requisito de estar al corriente no debe ser desestimada. En estas situaciones la desigualdad se hace patente ya no sólo entre grupos de beneficiarios sino también entre contingencias por las que se puede acceder a la prestación⁶⁸¹.

5.7.- PROTECCIÓN A LA FAMILIA

⁶⁷⁹ Artículos 22 de la Ley y 53 del Reglamento.

⁶⁸⁰ La jurisprudencia se ha mostrado en tal sentido, siendo inflexible a reconsiderar los límites de descubierto impuestos por la normativa del REA con base en una interpretación extensiva de la normativa reguladora del RETA que conforme con el artículo 28 del D. 2530/1970 pudiera ampliar al marco de la exoneración. Según esta línea jurisprudencial el exceso de los límites cuantitativos representa una persistencia en el incumplimiento de la obligación correspondiente que evidencia una conducta de incumplir los requisitos establecidos para el posible reconocimiento de la prestación. STS de 11 de junio de 2002 (RJ 2002/7589).

⁶⁸¹ En el caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional el requisito de estar al corriente de los trabajadores por cuenta propia debe seguir el régimen establecido por los artículos 31 de la Ley y 63 del Reglamento. La letra b) del párrafo 3º de los correspondientes artículos que no había planteado problemas doctrinales en el resto de las prestaciones si los plantea en el caso de las prestaciones de muerte y supervivencia dada la comparación existente con las excepciones antes apuntadas.

La familia adquiere especial significación en el ámbito agrario. En muchos casos las labores agrarias vienen organizadas y estructuradas sobre la base del componente familiar. Para su protección existen diversas técnicas de Seguridad Social. Así, se puede hablar de una protección específica por razón del hecho familiar, que es la que es objeto de tratamiento en este epígrafe, o también puede darse una protección que suponga la modalización en el resto de las prestaciones en función de las cargas familiares de las que tiene que hacerse cargo el beneficiario. La viabilidad futura de una u otra técnica sólo será posible en función del grado de suficiencia que cada una de ellas representen para atender las necesidades globales que representa el fenómeno familiar en general y el de la familia agraria en particular⁶⁸².

La protección a la familia en cuanto que técnica específica para los trabajadores agrarios por cuenta ajena es una protección que se reconoce en los mismos términos, forma, extensión y condiciones que en el RG. No hay normativa específica alguna sobre esta protección para este colectivo en la legislación reguladora del REA⁶⁸³. De esta forma, las prestaciones familiares de las que pueden ser beneficiarios los trabajadores por cuenta ajena del REA están destinadas, al igual que las previstas para los trabajadores del RG, a cubrir la situación de necesidad económica o de exceso de gastos que produce, para determinadas personas, la existencia de responsabilidades familiares y el nacimiento o adopción de hijos en determinados casos. Se tratan de prestaciones no contributivas, excepto la prestación “no económica” que solamente se protege en el nivel contributivo. Son las siguientes:

- Prestación económica por hijo o menor acogido a cargo .
- Prestación económica por nacimiento o adopción de tercer o sucesivos hijos.

⁶⁸² Sobre la necesidad del establecimiento de medidas concretas que atiendan el fenómeno familiar no solamente por separado sino también de una manera integrada en las otras prestaciones véase BORRAJO DACRUZ, E.: “El modelo constitucional de la Seguridad Social en España”, op. cit., p. 37. Se pone de manifiesto como la finalidad de las prestaciones no es sólo proporcionar la garantía de un nivel de vida a una persona considerada individualmente, sino que también al núcleo familiar al que pertenece en la medida en que dicha persona puede constituirse en el sostenedor económico de la misma.

⁶⁸³ En consecuencia es de aplicación la regulación establecida por el Capítulo IX del Título II de la LGSS.

- Prestación económica por nacimiento o adopción de hijo, en supuestos de familias numerosas, monoparentales y en los casos de madres discapacitadas.
- Prestación económica por parto o adopción múltiples.
- Prestación económica por nacimiento o adopción de hijo.
- Prestación no económica por cuidado de hijo, de menor acogido o de otros familiares.

Hay que tener en cuenta que al producirse en este ámbito de protección una asimilación completa también son de aplicación al REA las modificaciones introducidas en el artículo 181 sobre las asignaciones familiares por hijo a cargo introducidas por la Ley 40/2007, de 4 de julio, de medidas en materia de Seguridad Social.

5.8.- PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

5.8.1.- Restricciones en la protección por desempleo de los trabajadores agrarios

La normativa reguladora del REA ha venido siendo reacia a considerar la protección por desempleo de los trabajadores agrarios al mismo nivel que el resto de la acción protectora. Para los trabajadores del RG la protección por desempleo ha venido siendo configurada con el mismo carácter cobertor que el del resto de situaciones protegidas⁶⁸⁴. Sin embargo, en la regulación del REA se ha considerado que ante el supuesto de hecho del desempleo no cabe un grado de protección de una naturaleza similar a la del RG. La protección por desempleo se configuró en la Ley

⁶⁸⁴ El artículo 38 de la LGSS establece que la acción protectora del Sistema de Seguridad Social comprenderá las prestaciones por desempleo de conformidad con lo contenido con el Título III de la LGSS que reconoce los dos niveles básicos de protección que existen en nuestro sistema. Por una parte, el nivel contributivo y, por otra, el asistencial.

38/1966, y posteriormente por la LSA y el RSA, como un conjunto de medidas, denominadas “ayudas”, que pretendían servir de sustitutivo al carácter estructural de prestación que ha revestido este nivel de protección con carácter general y de manera particular en el caso de los trabajadores pertenecientes al sector de la industria y los servicios⁶⁸⁵. Conforme con esta configuración jurídica como mucho se podría estar hablando de un grado de protección asistencial de carácter extralimitado⁶⁸⁶. De esta forma, el desempleo ha ocupado un segundo orden como supuesto de hecho protegido dentro de la estructura del REA.

Dentro de las ayudas por desempleo establecidas por artículo 49 del Real Decreto 3772/1972 el artículo 55 consideró dos modalidades. Por una parte las llamadas fórmulas de empleo comunitarias, que eran una prestación otorgada al trabajador que se encontraba en paro por la realización de un servicio de carácter público. Por otro lado las prestaciones concedidas a este tipo de trabajadores en paro que estuviesen cursando la Educación General Básica y la Formación Profesional. Estas medidas, denominadas de empleo comunitario fueron evolucionando con el tiempo convirtiéndose en el conocido Plan de Empleo Rural que en la actualidad se presenta bajo la forma del llamado AEPSA, Acuerdo Estatal para el Programa para el Fomento del Empleo Agrario, sin embargo, mas que ayudas por desempleo habría que considerarlas como medidas de fomento de empleo. Por tanto, estas prestaciones no tienen las características técnicas propias de las prestaciones por desempleo que se establecen en el RG.

⁶⁸⁵ El aspecto básico sobre este supuesto es determinar si en términos estrictamente jurídicos constituye parte de la acción protectora del REA o no es admisible tal posición. El artículo 45 del Reglamento del REA es el que se detiene en el análisis de los riesgos sociales que son cubiertos por el REA. Es por esto que aunque no se determine expresamente que en el mismo el desempleo quede fuera de la cobertura del REA, la propia mención que al mismo se hace por el artículo 45.3 parece indicar que el desempleo no formaría parte de este régimen. Siguiendo el artículo 45.3 en sustitución de las prestaciones económicas por desempleo del Régimen General se otorgarán ayudas a los trabajadores por cuenta ajena de este Régimen Especial, preferentemente mediante la aplicación de fórmulas de empleo transitorio con carácter comunitario, de acuerdo con lo que se determine por el Ministerio de Trabajo, previo informe de la Organización Sindical.

⁶⁸⁶ Según el enunciado del artículo 45 del RSA, en todo caso, la protección por desempleo se conformaría como una prestación de asistencia en un sentido extralimitado hasta el punto de llegar a la consideración de que la protección por desempleo del REA formaría un entramado ajeno al propio Sistema de Seguridad Social. Es así por lo que el artículo 45.3 utiliza la expresión en sustitución de las prestaciones económicas por desempleo del RG.

De conformidad con lo anterior se puede llegar a aseverar que la normativa reguladora del REA reconoció el “desempleo” como una situación a proteger, sin embargo, ello no significó, ni mucho menos, que se reconociera el derecho a una protección de carácter contributivo ya que, incluso, a nivel asistencial también se han venido planteando muchas dudas acerca de su reconocimiento. Se estableció un nivel de protección ajeno a la noción de sistema y sometido a vaivenes de carácter administrativo. Se entendió que esta protección formaba parte de la Seguridad Social Agraria en cuanto que noción amplia, al tratarse de medidas asistenciales o próximas a los servicios sociales⁶⁸⁷. De esta forma, la normativa del REA entró en contradicción con la configuración de la protección por desempleo de los regímenes especiales tal y como viene establecida por el artículo 205 de la LGSS⁶⁸⁸ y es que, según el artículo 204 de esa Ley, la protección por desempleo debe estar constituida por prestaciones, tanto en su modalidad contributiva como asistencial, y no meramente por “ayudas”⁶⁸⁹. Ha sido la evolución normativa posterior del REA la que ha venido a eliminar tácitamente esa posibilidad de sustitución de las prestaciones por desempleo por otro tipo de ayudas favoreciendo la homologación de la protección por desempleo de los trabajadores agrarios por cuenta ajena con la del resto del sistema, sin embargo, se ha tenido que hacer frente y todavía se sigue haciendo, a esa situación de desprotección originaria con la que se instauró la protección por desempleo en el REA.

5.8.2.- La ausencia de fundamentos técnicos de las restricciones

⁶⁸⁷ Además, aunque no sea entendible como prestación en los mismos términos que el resto de las prestaciones por su configuración no contributiva o asistencial en sentido estricto ello no significa que no se pueda incluir al desempleo dentro del ámbito de aplicación del REA. En la regulación reguladora del REA se incluyen en los artículos 64 y 65 del Reglamento los servicios sociales y la asistencia sanitaria. Si bien en el artículo 49 del Reglamento al determinar las prestaciones habla de servicios sociales como algo ajeno a la seguridad social, aunque no así de la asistencia social.

⁶⁸⁸ En el artículo 204 del Título III de la LGSS se establece que la protección por desempleo debe ser estructurada “en un nivel contributivo y en un nivel asistencial, ambos de carácter público y obligatorio, y en el artículo 205 se establece que “estarán comprendidos en la protección por desempleo” “los trabajadores por cuenta ajena incluidos en los Regímenes Especiales de la Seguridad Social que protegen dicha contingencia”.

⁶⁸⁹ De esta forma, las normas posteriores reguladoras de la protección por desempleo han considerado al desempleo como supuesto de hecho protegido tanto desde una perspectiva contributiva, en la regulación de la protección por desempleo de los trabajadores agrarios de carácter fijo y más reciente de carácter temporal, como desde una perspectiva asistencial, en las subsiguientes normas de regulación del subsidio y de la Renta Agraria

Las restricciones originarias en la protección por desempleo de los trabajadores agrarios por cuenta ajena ponen de manifiesto la existencia de una tendencia a la diferenciación con la protección por desempleo de los trabajadores del RG que no se sustenta con argumentos jurídico-técnicos. Es decir, por el mero hecho de la realización de actividades agrarias. Esta falta de solidez de las pretendidas argumentaciones técnicas para el establecimiento de la diferenciación en la cobertura por desempleo se manifiesta en distintos elementos de este ámbito de protección:

1º En el establecimiento de un régimen de protección por desempleo. El artículo 41 CE establece que los poderes públicos deben mantener un régimen público de Seguridad Social “especialmente en el caso del desempleo” “para todos los ciudadanos”. Este artículo no impide que se pueda establecer un sistema de protección por desempleo para los trabajadores agrarios. El proceso de diversificación y diferenciación de la protección por desempleo entre el REA y el RG es derivación de la diversificación de regímenes jurídicos dentro del sistema de la Seguridad Social, pero en ningún caso podrá tener su justificación en la exclusión de un colectivo determinado por razón de la contingencia como parece desprenderse de la exposición de motivos de la Ley 38/1966 y de su normativa de desarrollo. El artículo 41 admite la pluralidad en función de la opción legislativa que se determine pero no establece exclusiones estrictas a la hora de configurar los sistemas de protección por desempleo⁶⁹⁰.

Por su parte, el artículo 205 LGSS, al determinar el ámbito subjetivo de la protección por desempleo, incluye tanto a los trabajadores por cuenta ajena del RG como a los trabajadores por cuenta ajena incluidos dentro de los Regímenes

⁶⁹⁰ Sin embargo, ello también puede suscitar una cierta decepción en la medida en que el artículo 41 de la Constitución Española es una norma programática que no impide un sistema de protección por desempleo de los trabajadores agrarios pero en virtud de la cual su realización efectiva sólo va a poder ser realizada mediante la acción de la “colectividad organizada solidariamente”. Vid.: MONEREO PÉREZ, J.L.: “Título I. Normas Generales del sistema de la Seguridad Social. Capítulo I. NORMAS PRELIMINARES. Derecho de los españoles a la Seguridad Social” en AA.VV.: Comentario a la Ley General de la Seguridad Social (MONEREO PÉREZ, J.L. y MORENO VIDA, M.N., Dir.), Comares, Granada, Tomo I, p. 18.

Especiales⁶⁹¹. La inclusión del REA en la protección por desempleo del artículo 205.2 está presidida por una orientación de integración social en orden a favorecer una “mayor universalización de la protección por desempleo”. La exigencia de delimitación de los beneficiarios de la protección por desempleo se hace con carácter previo a la actualización del riesgo en la medida en que estas prestaciones todavía no se otorgan al conjunto de la población⁶⁹². De hecho, se excluye a los trabajadores por cuenta propia. De esta forma, los trabajadores agrarios por cuenta ajena al cumplir con el requisito de ser asalariados se encuentran integrados dentro de la protección por desempleo y pueden ser merecedores de estas prestaciones si concurren el resto de los requisitos de accesibilidad⁶⁹³.

2º.- En el título jurídico de adquisición y disfrute de la protección por desempleo. Para adquirir y disfrutar de las prestaciones por desempleo tanto en el RG como en el REA basta pura y simplemente que el ciudadano este necesitado por causa de desempleo, es decir, el título jurídico para el acceso a la protección por desempleo es el atender preferentemente a la situación de necesidad objeto de la protección de cobertura. Esta condición para el acceso elimina las diferencias que en sustancia pueden darse entre la protección por desempleo del RG y la del Régimen Especial. Desde un punto de vista técnico se trata de un Sistema Único de garantía social, aunque con formas de manifestación distintas en función de la actividad

⁶⁹¹Vid.: ARENAS VIRUEZ, M.: Hacia la desaparición del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, CES Andalucía, Sevilla, 2008, pp. 449 y 450. Se admite en base a los argumentos legales sostenidos que en la protección de la contingencia por desempleo están comprendidos tanto los trabajadores por cuenta ajena del RG de la Seguridad Social como la de los Regímenes Especiales que protegen dicha contingencia.

⁶⁹² Además, hay que tener en cuenta que para las prestaciones del nivel contributivo se tienen que cumplir los requisitos establecidos en el artículo 207 de la Ley General de la Seguridad Social, es decir, afiliación y estar en alta, tener cubierto un periodo mínimo de cotización, encontrarse en situación legal de desempleo y no haber cumplido en cada caso la edad ordinaria que se exige en cada caso para causar derecho a la pensión contributiva de jubilación.

⁶⁹³ MONEREO PÉREZ, J.L. y VIÑAS ARMADA, J.M.: “Art. 205. Personas Protegidas”, en AA.VV.: Comentario a la Ley General de la Seguridad Social, (MONEREO PÉREZ, J.L. y MORENO VIDA, M.N., Dir.), Comares, Granada, 1999, Tomo II, pp. 1740 a 1742. En expresión de los autores “en nuestro Sistema de Seguridad Social, la protección por desempleo se reserva a los trabajadores por cuenta ajena y a los Regímenes en los que estos normalmente se encuadran”, en consecuencia, al encuadrarse en el REA a los trabajadores por cuenta ajena de la agricultura este artículo también se aplica a los mismos. Así, “el artículo 205 va a limitar la cobertura a los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el Régimen General y a los trabajadores por cuenta ajena incluidos en los Regímenes Especiales que protejan dicha contingencia”, es decir, “que tengan previsto cotizar por esta contingencia”.

realizada⁶⁹⁴. Se produce, por tanto, una ausencia objetiva de diferenciación en el supuesto de hecho determinante de la protección por desempleo.

La Exposición de Motivos de la Ley 38/1966 por la que se crea el REA no se hace eco de la base duodécima de la Ley 193/1963, de Bases de la Seguridad Social en la que se establecían criterios para la determinación del objeto de protección que no admitían diferenciación por razón de la actividad. La situación de desempleo determinante de un estado de necesidad era configurada con un carácter general, la de aquellos trabajadores que, pudiendo y queriendo trabajar, perdían su ocupación sin causa imputable a ellos o veían reducidas sus jornadas ordinarias de trabajo⁶⁹⁵. El artículo 203 LGSS recoge los postulados establecidos en la base duodécima por lo que, atendiendo a las bases materiales de realización de la actividad agraria, los trabajadores del campo sin empleo cumplen con los requisitos subjetivos que componen el objeto de la protección por desempleo. En este sentido se habla del “modo sustancialmente uniforme” de la contingencia objeto de la protección por desempleo en los diversos sistemas normativos (VENTURI)⁶⁹⁶. De ello se pueden extraer tres consideraciones para los trabajadores agrarios:

a) Los trabajadores agrarios cumplen con el requisito de capacidad para el trabajo, a excepción de aquellos trabajadores agrarios que se encuentren en situación de incapacidad para trabajar, tanto permanente como temporal.

⁶⁹⁴ La idea de sistema Único de garantía social en la protección por desempleo al verificarse la contingencia prevista, independientemente de que los daños, las privaciones de la persona afectada, puedan determinar el estado de necesidad fue puesta de manifiesto por DURAN. P.: La política contemporánea de Seguridad Social, traducción y Estudio Preliminar, “La recuperación de un clásico de la doctrina de la Seguridad Social”, de VIDA SORIA, J., MTSS, Madrid, 1991, p. 714-715. Así, como pone de manifiesto VENTURI este sistema intervendría sólo en la medida en que como consecuencia de contingencias previstas o no, se actualice el estado de necesidad. Véase VENTURI, A.: Los fundamentos científicos de la seguridad social, trad. TUDELA CAMBRONERO, G., MTSS, Madrid, 1995. p. 283.

⁶⁹⁵ Como se puede observar en ningún momento se advierte la existencia de elemento profesional alguno que permita entender la limitación por razón de la actividad desempeñada. En este sentido se puede ver DESDENTADO BONETE, A.: “El sistema normativo de la Seguridad Social”, Revista de Derecho Social, núm. 18, 2002, pp. 13 y ss.

⁶⁹⁶ Vid. VENTURI, A.: Los fundamentos científicos de la Seguridad Social, MTSS, Madrid, 1995, p. 174 y ss. Estos requisitos subjetivos deben componer el objeto de cualquier clase de protección por desempleo de conformidad con los fines propuestos.

b) Los trabajadores agrarios tienen disponibilidad para trabajar, salvo que se incumplan los determinantes establecidos por el ordenamiento jurídico.

c) La involuntariedad en la situación de desempleo tampoco se excluye objetivamente por el hecho de realizar actividades agrarias⁶⁹⁷.

3º.- En la finalidad de la protección perseguida. El fin que debe perseguir la protección por desempleo tanto del RG como del REA es el mismo, “realizar la solidaridad entre todos los componentes de la sociedad a favor de los que se encuentran en situación de necesidad”⁶⁹⁸.

4º.- En el aspecto institucional. En ambos regímenes las diferencias en la delimitación de la protección se concentran en sus correspondientes ámbitos de aplicación, “son el reflejo individualizado” de un fenómeno común de dimensiones más amplias. Son el resultado de la complejidad del sistema contemporáneo de Seguridad Social pero que confluyen en la realización del fin público de la solidaridad por medio de la distribución de prestaciones de bienes y de servicios que se encuentran en situaciones de necesidad por causa de la verificación del riesgo del desempleo, independientemente de que su actividad sea la agraria, o bien, la industrial o la de servicios⁶⁹⁹.

⁶⁹⁷ Sobre una descripción más profunda de estos requisitos y su posible aplicabilidad a los trabajadores agrarios véase DESDENTADO BONETE, A. y MERCADER UGUINA, J.R.: El desempleo como situación protegida, Civitas, Madrid, 1996, p. 25.

⁶⁹⁸ En este sentido vid.: PERSIANI, M, “El sistema jurídico de la previsión social”, trad. y Est. Preliminar VIDA SORIA, J., Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid, 1965, pp. 64-65 y VIDA SORIA, J.: “Asistencia en el ordenamiento de la Seguridad Social española”, RT, núm. 21, 1968.

⁶⁹⁹ Véase MONEREO PÉREZ, J.L.: “El modelo de protección por desempleo: configuración técnica y orientaciones de la reforma”, en AA.VV.: La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras, homenaje al profesor JOSÉ VIDA SORIA, con motivo de su jubilación, (MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N., Coord.), Comares, Granada, 2008, p. 1048. El autor pone de manifiesto la existencia de técnicas de sistemas de protección diversos en el Sistema de la Seguridad Social. Así, todas estas técnicas diversas se integran en un sistema unitario para que a través de ellas los ciudadanos puedan recibir prestaciones de bienes y servicios en el caso de que se verifiquen eventos que den lugar a situaciones objetivas de necesidad. Lo que ocurre es que más allá de las ambiciosas aspiraciones de la política constitucional las diferencias entre ambos regímenes no han sido superadas o absorbidas en un nuevo y más amplio sistema unitario, inspirado en

En consecuencia, la tendencia iniciada en la Ley 38/1966 de intentar establecer diferencias materiales entre la situación de desempleo de los trabajadores del REA respecto de los del RG no es admisible desde el punto de vista del ordenamiento jurídico actual ya que el tratamiento diferenciado de la protección por desempleo de los trabajadores agrarios no se deriva de la “existencia de criterios objetivos y razonables, sino de la mera adscripción legal a uno u otro régimen”⁷⁰⁰. No existe obstáculo técnico alguno en el ordenamiento jurídico para incluir a los trabajadores del REA en la protección por desempleo, sobre todo si atendemos a consideraciones objetivas y materiales. Se puede sostener, por tanto, siguiendo las palabras del profesor VIDA SORIA, que el fenómeno limitador de la protección por desempleo de los trabajadores agrarios “no obedece a ningún criterio objetivo, sino a razones de pura oportunidad”⁷⁰¹.

5.8.3.- La autonomía normativa de la protección por desempleo del REA

Las consecuencias originarias de esta regulación dieron como resultado que con el paso del tiempo y en función de las coyunturas socio-políticas se fueran introduciendo medidas de protección más similares a las establecidas para el RG. Sin embargo, la introducción de estas medidas se fue realizando de manera fragmentaria y dispersa y todavía hoy día no se ha llegado al mismo nivel de equiparación, produciéndose de esta forma distintos niveles de homologación. Se generó así una diversificación de la protección por desempleo con respecto al resto de las

los principios de la Seguridad Social. Por ello, a pesar de las similitudes y analogías objetivas el actual sistema jurídico-positivo de la Seguridad Social desmiente el ensamblaje indiferenciado en la protección por desempleo entre el Régimen General y el Régimen Especial Agrario.

⁷⁰⁰ QUESADA SEGURA, R.: Los principios constitucionales y el modelo legal de protección por desempleo, CARL, Mergablum, Sevilla, 2004, p. 104. La autora pone de manifiesto que no existen diferencias materiales para determinar la diferenciación entre regímenes en la situación de desempleo. Además, considera que esta es la tendencia general admitida por la doctrina constitucional cuando considera que hay que “excluir la posibilidad de establecer comparaciones por el mero hecho del encuadramiento en diferentes regímenes”. Lo que si hay que advertir es que en determinados supuestos muy excepcionales el Tribunal Constitucional si que ha entrado a buscar analogías materiales en la distinción de las situaciones de desempleo de trabajadores integrados en diferentes regímenes. En este caso habría que tener en cuenta las SSTC 232/1991 y 39/1992.

⁷⁰¹ Vid. VIDA SORIA, J.: “Los regímenes especiales”, PEE, núm. 12/13, 1982, p. 159 y 160.

prestaciones del REA que se manifiesta, en sustancia, como aspecto diferenciado. Esta autonomía también se puede apreciar en el RG, sin embargo, mientras que en el RG las consecuencias de esa autonomía son el reconocimiento de la protección por desempleo en un cuerpo legislativo unitario, de forma íntegra y en un título separado, presentándose en un núcleo uniforme y consolidado, independientemente de su vinculación o no a políticas de fomento del empleo, en el REA las consecuencias han sido totalmente distintas⁷⁰².

La protección por desempleo del REA se caracteriza por el elevado número de normas aplicables⁷⁰³, las discontinuidades en su evolución, el perfil cambiante y, a veces, contradictorio de unas normas con otras y una fragmentación que afecta decisivamente a la estructura del “subsistema de protección”⁷⁰⁴. Así, a diferencia del REA, en el RG la autonomía del subsistema de protección por desempleo no roza con la homogeneidad e integridad normativa y ello porque en el RG la autonomía es el resultado de la integración de la protección por desempleo con las medidas de fomento del empleo y en el REA es manifestación de las limitaciones y exclusiones establecidas por la Ley 38/1966.

⁷⁰² Hay que tener en cuenta que mientras que el resto de prestaciones se regulan conjuntamente para el RG la protección por desempleo se configura como un régimen independiente con carácter general para todos los regímenes aunque se puntualiza que para los regímenes especiales cabe la posibilidad de establecer las particularidades que se tengan por conveniente. Art. 205 LGSS. Comparativamente en el RG esta autonomía se manifiesta en la regulación establecida por el Título III del Real Decreto 1/1994 frente al resto de prestaciones que se regulan en el Título II del Real Decreto 1/1994, en el Régimen Especial Agrario en la Protección por desempleo se regula por una gran pluralidad de leyes y Reales-Decretos: RD 1469/1981, RD 5/1997, RD 426/2003, RD 864/2006, Ley 45/2002...mientras que el resto de prestaciones se regula básicamente por el Decreto 2123/1971 por el que se aprueba la legislación básica del Régimen Especial Agrario y su reglamento de desarrollo, decreto 3772/1972.

⁷⁰³ Vid.: AGUT GARCÍA, C.: “Régimen Especial Agrario”, en AA.VV: Regímenes Especiales de la Seguridad Social, (GARCÍA NINET, J.I. dir.), CISS, Valencia, 1998, p. 62. Se pone de manifiesto que las causas de esta dispersión y fragmentariedad normativa es producto de la división que dentro del régimen jurídico de protección por desempleo en el REA se ha hecho de los trabajadores por cuenta ajena. Estableciendo prestaciones distintas sometidas a criterios diametramente diferentes entre trabajadores de carácter fijo y trabajadores de carácter eventual.

⁷⁰⁴ Vid.: MONEREO PÉREZ, J.L.: “El modelo de protección por desempleo: configuración técnica y orientaciones de la reforma”, en AA.VV.: La Seguridad Social a la luz de sus reformas, pasadas, presentes y futuras, homenajea al profesor José Vida Soria, (MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N., coord.), Comares, Granada, 2008, p. 1037. En este sentido, se afirma que el sistema de protección por desempleo, a diferencia de lo que ocurre con otras prestaciones, constituye un “subsistema” con características propias dentro del sistema de la Seguridad Social.

A diferencia del REA, en el RG ha existido un consenso más o menos generalizado desde que se constituyó el sistema de la Seguridad Social de reconocer la protección por desempleo para los trabajadores incluidos en el mismo. Este consenso se ha manifestado en los distintos periodos de su evolución. Previamente a la creación del sistema de Seguridad Social ya existía una tradición de reconocimiento de prestaciones por desempleo para trabajadores de la industria y los servicios. Era el denominado Seguro de Desempleo establecido por la Ley 62/61⁷⁰⁵. Tras el reconocimiento específico de estas prestaciones por la Ley de Bases de 1963 en la base duodécima, nada obstó para el reconocimiento específico de estas prestaciones dentro de la estructura del RG. Así se aprecia tanto en la Ley de Seguridad Social de 1966, como en su reforma posterior de 1974⁷⁰⁶.

En el año 1978⁷⁰⁷ el subsistema de protección por desempleo se separó formalmente del sistema normativo que lo configura, el de la Seguridad Social. Pasó a regularse por una legislación “especial y especializada” integrada dentro de la ordenación legal de la política de empleo y colocación⁷⁰⁸. De esta forma, se puede

⁷⁰⁵ Vid.: BORRAJO DACRUZ, E.: Estudios Jurídicos de Previsión Social. Aguilar, Madrid, 1962, pp. 215 y ss., VIQUEIRA PÉREZ, C.: La prestación por desempleo, Tirant lo blanch, Valencia, 1990, pp. 41-45 y DESDENTADO BONETE, A.: “Crisis y protección del desempleo, Relaciones Laborales, 1985-II, pp. 359 y ss. En estas obras se pone de manifiesto el carácter homogéneo del seguro basándose en la involuntariedad de la situación y el mínimo compromiso de búsqueda de empleo.

⁷⁰⁶ DE LA CASA QUESADA, S.: La protección por desempleo en España. Configuración y Régimen Jurídico, op. cit., p. 70. La autora pone de manifiesto la pacífica integración de los protección por desempleo del RG en cada una de las reformas que se han ido llevando a cabo en su evolución a lo largo de los años, sin cuestionamiento de su entidad protectora.

⁷⁰⁷ Vid.: DE LA CASA QUESADA, S.: La protección por desempleo en España. Configuración y Régimen Jurídico, op. cit., pp. 69-71. Se hace un detallado análisis de este proceso de integración de las prestaciones de desempleo en la política de colocación y empleo.

⁷⁰⁸ Tanto el RD 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, las leyes 51/1980, Básica de Empleo y 31/1984 de protección por desempleo regularon las prestaciones por desempleo con un carácter autónomo frente a los principios y reglas generales establecidas para todo el Sistema de la Seguridad Social. Sin embargo, en virtud de la Disposición Adicional Decimoctava de la ley 39/1992, de 29 de diciembre, sobre Presupuestos Generales del Estado se atribuye la gestión de la política de las prestaciones por desempleo específicamente por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social. En virtud de estas previsiones, al final, la refundición realizada en el año 1994 que dio como resultado la versión actual de la LGSS supuso la integración definitiva de la prestación por desempleo en el sistema. Vid.: GALA VALLEJO, C.: Gestión Institucional de la Seguridad Social, Madrid, MTAS, 1992, pp. 65 y ss.

afirmar que en el RG, la separación sistemática está basada en causas técnicas de conexión de la protección por desempleo con el ámbito de los servicios de promoción del empleo. La segmentación se basa exclusivamente en la consideración técnica de que la protección por desempleo puede ser considerada como un instrumento de la política de empleo⁷⁰⁹. Así, se puede afirmar que en la evolución de la normativa sobre protección por desempleo del RG se pueden apreciar tales criterios técnicos para la separación. En el año 1994 se integra de forma definitiva la protección por desempleo en el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social pero manteniendo, con un capítulo separado, la segmentación iniciada en 1978⁷¹⁰. Esta integración acabó con las disfunciones que había supuesto la integración de las prestaciones por desempleo en la política de fomento del empleo. En primer lugar porque la Base duodécima de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social consideró estas prestaciones como ámbito propio del Sistema de Seguridad Social y en segundo lugar porque el artículo 41 de la Constitución Española al reconocer el Derecho a la Seguridad Social incluía específicamente la protección por desempleo⁷¹¹. En resumen, a diferencia de lo que a continuación se va a comprobar en las medidas específicas de protección por desempleo del REA, todas estas vicisitudes no han supuesto una ruptura con la unidad normativa de la protección por desempleo en el RG.

⁷⁰⁹ Hay que tener en cuenta que esta conexión ya fue puesta de manifiesto por Beveridge en los que ponía de manifiesto la necesidad de mantener un sistema de activación del empleo. Vid. BEVERIDGE.W.: Pleno empleo en una sociedad libre. Informe II, 1ª ed, 1944; 2ª ed, 1960, MTSS, Madrid, 1989, pp. 133 y ss. y Seguro social y servicios afines, MTSS, Madrid, 1989, pp. 22 y ss. Más recientemente estas conexiones han sido puestas de manifiesto por diversos autores: MONEREO PÉREZ, J.L.: Derechos sociales de ciudadanía y ordenamiento laboral, Madrid, CES, 1996, p.161, MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C.: "Un nuevo derecho social de ciudadanía: Modelos normativos de "rentas mínimas de inserción" en España y en Europa", RTS, núm. 187, 1998, pp. 77 y ss., FINA SANGLAS, L.: Mercado de trabajo y política de empleo. CES. Madrid, 2001, pp. 122 y ss. y VALDÉS DAL RÉ, F.: "Las tendencias de contractualización en el sistema español de protección social", RDS, núm. 20, 2002, pp. 14-15.

⁷¹⁰ Esta integración se realizó en un capítulo aparte atendiendo posiblemente a las numerosas críticas que desde el punto de vista técnico se habían objetado a la desvinculación formal de la protección por desempleo respecto de las políticas de empleo. Vid. "Reflexiones sobre el sistema de protección al desempleo (I). Gaceta Sindical. Núm. 132. Diciembre-enero 1993-1994, pp. 28 y ss. y artículos 98, Disposiciones Adicionales 18ª, 23ª y Anexos I y II y Ley de Presupuestos del Estado de 29 de diciembre de 1992.

⁷¹¹ En cuanto a las críticas técnicas que supuso esta separación véanse GONZALO GONZÁLEZ, B.: "El retorno a la Seguridad Social de las prestaciones por desempleo", Tribuna Social, núm. 31, 1993, p. 7. y ORDEIG FOS, J.M.: El sistema español de Seguridad Social, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1993, p. 101.

5.8.4. Prestación por desempleo de los trabajadores agrarios por cuenta ajena de carácter fijo

La primera equiparación se produjo con los trabajadores agrarios por cuenta ajena de carácter fijo. Ésta tuvo lugar en virtud del Real Decreto 1469/1981. Según su artículo 1, esta norma se aplica a los trabajadores contratados “para prestar sus servicios por tiempo indefinido” y que estén adscritos a una o varias explotaciones del mismo titular. En la disposición Adicional del mismo se deja lo no regulado a lo establecido con carácter general para las prestaciones por desempleo comprendidas dentro del RG. De esta forma, se tiene derecho a percibir las mismas prestaciones y por los mismos períodos que los trabajadores incluidos en el ámbito de aplicación del RGSS. Sin embargo, existen algunas especificaciones que se manifiestan fundamentalmente en el ámbito de aplicación de la prestación, en concreto, en el artículo 2.

Según ese artículo 2 del RD 1469/1981 para que concurra la situación legal de desempleo se deben de producir alguna de las siguientes circunstancias: La pérdida de la ocupación por quienes quieren y pueden trabajar por causas no imputables al trabajador o la pérdida de retribución por suspensión del contrato de trabajo como consecuencia de un expediente de regulación de empleo. Esta conceptualización difiere del artículo 208 de la LGSS en cuanto que sólo se protege el desempleo total, el desempleo temporal sólo puede ser el resultado de un expediente de regulación de empleo, dejando fuera el desempleo de temporada, y no se especifican las causas no imputables al trabajador⁷¹².

Al margen de estas especialidades, de lo analizado hasta ahora se deduce que la prestación por desempleo tiene prácticamente el mismo régimen jurídico entre los

⁷¹² De esta forma se habrá de estar a lo determinado por el artículo 208 LGSS en relación con el cese involuntario, la falta de reclamación del trabajador, y el no uso del derecho para poder ser admitido en el trabajo. Vid. GARCÍA ROMERO, B.: *Seguridad Social Agraria: Acción Protectora*, op. cit., p. 119. Hay que tener en cuenta que, además se añadía un requisito adicional, que pretendía evitar posibles fraudes, consistente en que el trabajador desempleado no podía ser el titular de explotaciones que superasen un límite de 100 jornadas teóricas o su último empleo hubiere sido realizado en fincas de dicha dimensión o mayores que pertenecieran a un cónyuge, ascendiente o descendiente suyo.

trabajadores por cuenta ajena fijos del REA y los pertenecientes al RG. Prueba de ello es que esta prestación se vio igualmente afectada por la reordenación operada por el RD 5/2002 y la posterior Ley 45/2002. Así para los trabajadores agrícolas de carácter fijo es igualmente exigible el requisito adicional de “acreditar la disponibilidad para buscar activamente empleo y para aceptar colocación adecuada” entendiéndose que debe ser aplicable al trabajador agrícola fijo por cuenta ajena dado que esta norma tendría el carácter de norma general frente al RD 1469/1981. Esta nueva concepción de la situación legal de desempleo se refuerza con la idea de la suscripción del denominado compromiso de actividad por parte del trabajador cuando proceda a la solicitud de la prestación⁷¹³.

Más problemático ha venido resultando el reconocimiento de esta prestación para los trabajadores fijos-discontinuos ya que el RD 1469/1981 no los tiene en

⁷¹³ Igualmente son aplicables todo el resto de modificaciones introducidas por esas normas. Además, de cumplir los requisitos previstos en el artículo 207, en el de situación legal de desempleo, para que se produzca el nacimiento del Derecho se requería para el caso de despido procedente el que recayera sentencia judicial al respecto, situación que fue eliminada con el Real Decreto 5/2002 al declarar la inmediatez del acceso a la prestación en situaciones de despido. Por otra parte, el Real Decreto si permite que se aplase el nacimiento del derecho hasta que no se hayan cubierto los períodos de vacaciones que no se hubieran disfrutado y a los que tenía derecho el trabajador. En relación el nacimiento del derecho y desarrollo de la prestación vamos a realizar una serie de precisiones. En el caso de tratarse de despido improcedente y se opte por el cobro de indemnización el trabajador tendrá derecho a seguir percibiendo la prestación por desempleo. En el caso que se produzca la readmisión del trabajador en virtud de conciliación o de Sentencia firme se producirá el cese en el pago de las prestaciones y se deberá proceder al reingreso a la entidad gestora de lo hasta en ese momento percibido. Las modificaciones llevadas a cabo por el Real Decreto 5/2002, también serían aplicables al caso de los trabajadores del Régimen Especial Agrario por cuenta ajena fijos, en cuanto a suspensión y extinción. De esta manera, se suspenderá la prestación por desempleo en aquellos supuestos en los que concurran infracciones leves o graves en los términos de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, asimismo, cuando se hubiese interpuesto recurso por parte del empresario o bien del trabajador una vez readmitido el trabajador prestando servicios o no prestándolos por voluntad del empresario como consecuencia de una sentencia que declare la improcedencia o nulidad del despido previo. En consecuencia, y en relación con la reanudación del percibo de la prestación por desempleo se añade un nuevo supuesto al artículo 212.3 consistente en el percibo de prestaciones durante el recurso contra sentencia condenatoria por despido improcedente o nulo, además y por congruencia a la nueva regulación sobre la situación legal de desempleo se considera que como consecuencia de la reanudación se entiende reactivado el compromiso de actividad salvo que sea exigida una nueva suscripción por la Entidad Gestora. Es este caso cabe realizar una concreción relativa al supuesto en que se produzcan la realización de trabajos marginales u ocasionales en la agricultura en cuyo supuesto se procederá, siempre y cuando el trabajador no se encuentre dado de alta en el REA ni en el RETA a la suspensión del derecho a la prestación por desempleo en su modalidad contributiva durante los días en que se hubieren realizado tales servicios existiendo la obligación de comunicar tal eventualidad a al INEM. En orden a la extinción también se le aplican al trabajador agrario por cuenta ajena de carácter fijo las modificaciones introducidas en el artículo 213 de la Ley General de la Seguridad Social donde se produce una nueva delimitación del concepto de oferta adecuada.

consideración mientras que en virtud de la Ley 45/2002 se restauró la situación legal de desempleo de los fijos discontinuos en los periodos de inactividad que se producían dentro de campaña o entre campaña y campaña con contrato en vigor. Esta situación ha sido definitivamente resuelta por el RD 864/2006, de 14 de julio. Según la disposición adicional segunda de este RD para la mejora del sistema de protección por desempleo de los trabajadores agrarios, les serán de aplicación las normas de protección por desempleo de los trabajadores por cuenta ajena de carácter fijo incluidos en el REA a los trabajadores fijos discontinuos incluidos en dicho Régimen. Así tienen derecho a las prestaciones contributivas y asistenciales, en las mismas situaciones legales de desempleo y con la misma extensión que las de los trabajadores fijos discontinuos del RG.

Por otra parte, según el artículo 2 del Real Decreto 864/2006 los trabajadores con contrato fijo-discontinuo incluidos en el Rea que desarrollen la actividad agraria en las Comunidades de Andalucía y Extremadura, cuando dejaren de prestar servicios por finalización o interrupción de la actividad intermitente, cuando se suspendiese la actividad por causas económicas, tecnológicas o de fuerza mayor, o cuando tras esas situaciones cesen involuntariamente en un trabajo eventual agrario tienen la consideración tanto de trabajadores fijos discontinuos como eventuales del REA. Por ello se les permite que puedan optar entre las prestaciones por desempleo de los trabajadores agrarios fijos o el subsidio agrario o, en su caso, la renta agraria.

5.8.5.- Prestación por desempleo de nivel contributivo para trabajadores eventuales

Aunque los trabajadores agrícolas, en principio no gozaban de tal protección a partir del RD 5/2002 los trabajadores eventuales agrarios se pueden acoger a esta nueva modalidad contributiva creada de manera específica para ellos. Esta prestación establece una serie de exclusiones por razón de parentesco y además atribuye al Gobierno la facultad discrecional de exigir una declaración de actividad previa al pago de las prestaciones para modificar la escala fija de duración de la prestación contributiva. La base de cotización también presenta una serie de peculiaridades al establecerse por jornadas reales y no por salarios reales con lo que la cuantía resulta

inferior. Con respecto a la duración de la prestación se establecen también una serie de modificaciones en relación con la modalidad contributiva. En la nueva modalidad se abonan 90 días frente a los 120 días que se atribuyen a los trabajadores fijos por cuenta ajena por un período cotizado de 360 a 539 días.

5.8.6 Subsidio de desempleo para trabajadores eventuales

A Vigencia actual

El proceso reformista en el sistema de protección por desempleo que se llevó a cabo en el año 2002 afectó de forma decisiva a la vigencia temporal del subsidio por desempleo de los trabajadores eventuales de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura inscritos en el REA . La filosofía liberal subyacente que inspiró todo este proceso reformista incidió de una manera incisiva en la necesidad de iniciar un proceso de transformación de la protección por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios que tuviera como resultado la supresión progresiva del Subsidio del que habían sido beneficiarios desde hacía dos décadas. Con estos postulados se dio comienzo a un proceso de transformación normativa en el que bajo la apariencia de una racionalidad funcional e instrumental se estableció un régimen de restricción en el acceso al subsidio que ha venido perdurando hasta la actualidad.

Las normas que han dado origen a estas limitaciones y han incidido en su mantenimiento han sido tres:

1.- El 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

El Capítulo III de este Real Decreto supone una transformación sustancial en el sistema de protección por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios que ha afectado decisivamente a la vigencia Temporal del subsidio agrario. Esta nueva organización de la protección por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios

se estable sobre la base de la Estrategia Europea por el Empleo y se justifica en el intento de lograr una serie de objetivos⁷¹⁴:

- Mayores oportunidades de formación para facilitar el empleo.
- Acceso al empleo en el menor tiempo posible.
- Acceso al empleo de todas aquellas personas que desearan incorporarse a un puesto de trabajo.
- Ampliación de la protección por desempleo a los colectivos que carecieran de ella⁷¹⁵.

Atendiendo prioritariamente al último de ellos, la ampliación de la protección por desempleo, se ha permitido que los trabajadores eventuales agrarios del conjunto del territorio español pudieran acceder a la prestación contributiva por desempleo. Con esta ampliación se han establecido las bases argumentativas para sostener, en el artículo 3 del Real Decreto 5/2002, la progresiva sustitución del subsidio para trabajadores eventuales del REA de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura⁷¹⁶. El citado artículo determina que sólo podrán ser perceptores del

⁷¹⁴ Las reformas llevadas a cabo en el año 2002 tienen su origen en las directrices generales sobre el empleo emanadas desde la Unión Europea y proyectadas a todos los niveles de protección del desempleo integrados en los sistemas de Seguridad Social. Su fundamento se encuentra en el Título sobre Empleo del Tratado de la Comunidad Europea, se aprueban anualmente por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno y tienen como germen el denominado Proceso de Luxemburgo. Vid. HIERRO HIERRRO, J.: "La plasmación de las políticas de empleo de la UE en la protección por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios: La nueva Renta Agraria" en QUESADA SEGURA, R.: La Constitución Europea y las Relaciones Laborales, op. cit., p. 303 y MOLINA NAVARRETE, C., DE LA CASA QUESADA, S., MOLINA HERMOSILLA, O. y GARCÍA JÍMENEZ, M.: "Las políticas de empleo en la Unión: del Tratado de Ámsterdam a la Constitución Europea", en QUESADA SEGURA, R.: La Constitución Europea y las Relaciones Laborales, cit., p. 257.

⁷¹⁵ La base de las reformas operadas en el año 2002 es la ocupabilidad. Por ello presentan un marcado carácter económico. Para fomentar el empleo las reformas se constituyen en un instrumento para reducir la inflación y mejorar las condiciones de inversión. SEMPERE NAVARRO, A.V.: "La Reforma de la Seguridad Social: Aspectos formales e instrumentales", TL, núm. 66, 2002, p. 73. Por tanto, sería erróneo considerar que estos objetivos de inserción son específicos de la instauración de medidas concretas. Se llega incluso a considerar que todos estos objetivos pueden ser considerados como un intento global de capitalización del desempleo. GÓNZALEZ ORTEGA, S.: "Seguridad Social año 2002: Balance General de unas reformas en curso", Temas Laborales, núm. 66, 2002, p. 35 y MERDADER UGUINA, J.R.: "Reformas y contrarreformas en el sistema de protección por desempleo. La Ley 45/2002, de 12 de diciembre, como telón de fondo", TL, núm. 66, 2002, p. 195.

⁷¹⁶ Diversos autores han puesto de manifiesto que la extensión de la protección por desempleo a todos los trabajadores eventuales agrarios del territorio español era una compensación para

subsidio los trabajadores eventuales agrarios de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, que al haber incurrido en situación de desempleo, hubieran sido beneficiarios del subsidio en alguno de los tres años naturales inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud⁷¹⁷. En consecuencia, desde el 27 de mayo de 2002 las repercusiones de la regulación de este artículo para el subsidio no son menospreciables:

1º Se imposibilita el acceso de nuevos perceptores⁷¹⁸.

2º Se imposibilita el acceso a los beneficiarios que, aún siendo perceptores previamente del subsidio no lo hubiesen sido en los tres años inmediatamente anteriores a la fecha de su solicitud.

3º Se imposibilita el acceso al subsidio de aquellos beneficiarios que, aunque recibiendo el subsidio en el plazo temporal establecido, hubiesen visto extinguido su

evitar los efectos adversos que podía provocar la supresión del subsidio agrario. GARCÍA MURCIA, J.: "Desempleo agrícola y renta activa de inserción en el Real Decreto-Ley 5/2002" en DESDENTADO BONETE, A., GARCÍA MURCIA, J. y GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I.: Comentarios de urgencia a la reforma del sistema de protección por desempleo. Nuevo régimen jurídico del despido, de los salarios de tramitación y del desempleo, Lex Nova, Valladolid, 2002, p. 123, LÓPEZ GANDÍA, J.: "La protección por desempleo de los trabajadores del Régimen Especial Agrario", Actualidad Laboral, núm. 14, 2003, p. 257, FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.: "Protección por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios". Documentación Laboral, núm. 67, 2003, p. 115. ARENAS VIRUEZ, M.: Hacia la Desaparición del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, op. cit., p. 469.

⁷¹⁷ Sobre las reformas operadas en la aplicación temporal del subsidio agrario por el Real Decreto 5/2002 véanse: GARCÍA MURCIA, J.: "Desempleo agrícola y renta activa de inserción", en GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. (Coord.): La Ley 45/2002 de reforma de la protección por desempleo: (la "reforma" de la reforma del despido, de los salarios de tramitación y del desempleo), Lex Nova, Valladolid, 2003, p. 118, ALBIOL MONTESINOS, I. y BLASCO PELLICER, A.: Desempleo y despido en la reforma laboral del Real Decreto Ley 5/2002, Tirant lo Blanch, 2002, p. 44., CAVAS MARTÍNEZ, F.: "La nueva protección por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios", Aranzadi Social, núm. 16, 2002, p. 11, SEMPERE NAVARRO, A.V. y CORDERO SAAVEDRA, L.: "Estudio crítico del Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo", RTSS, núm. 232, 2002, p. 40., MARTÍNEZ LUCAS, J.A.: "El 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", La Ley, núm. 5558, 2002, p. 15-16PURCALLA BONILLA, M.A.A.: "La reforma del subsidio de desempleo en el marco del Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo", RTSS, núm. 235, 2002, p. 123, HIERRO HIERRO, J.: El Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2005, p. 394.

⁷¹⁸ CARDENAL CARRO, M. y HIERRO HIERRO, J.: "La protección por desempleo en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social", en AA.VV.: Empleo, Despido y Desempleo tras las Reformas del 2002. Análisis de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, Aranzadi, 2003. Sostienen que la reforma "cierra las puertas a quienes los soliciten por primera vez; y a quienes no hayan sido beneficiarios del mismo en ninguno de los tres años inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud".

derecho como consecuencia de resolución sancionadora firme en el último período de percepción del mismo⁷¹⁹.

2.-La Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad

Se produjeron muchas críticas a la imposibilidad de acceso de nuevos perceptores al subsidio y como consecuencia de ello la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, se vio obligada a introducir algunas modificaciones al RD⁷²⁰ que, en sustancia, trataban de mantener el grueso de las medidas adoptadas⁷²¹, no dejando de ser meros retoques para tratar de minimizar el coste político y social⁷²². Se mantiene el sistema de futuras incorporaciones a la

⁷¹⁹ Vid. GONZÁLEZ ORTEGA, S.: "La reforma del subsidio agrario y la ampliación de la protección por desempleo a todos los trabajadores eventuales del campo", *Relaciones Laborales*, núm. 4, 2003, pp. 67-70 y GARCÍA MURCIA, J.: "Desempleo agrícola y renta activa de inserción", en GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. (Coord.): *La Ley 45/2002 de reforma de la protección por desempleo: (la "reforma" de la reforma del despido, de los salarios de tramitación y del desempleo)*, cit., p. 155. Los autores ponen de manifiesto estas graves restricciones para poder acceder al subsidio agrario con una clara finalidad extintiva del mismo.

⁷²⁰ MOLINA NAVARRETE, C.: "Las rentas activas de inserción: un viaje inacabado desde la marginalidad a la centralidad del sistema", *Relaciones Laborales*, núm. 4, 2003, p. 173. El autor advierte de la irracionalidad que desde el punto de vista jurídico supone esta actuación legislativa en la que continuamente se esta reformando lo que en muy poco tiempo ya había sido reformado. Se trata del sometimiento continuado del ordenamiento jurídico a las decisiones de la coyuntura política a pesar de que las circunstancias sociales determinantes de la variación no hubiesen cambiado tan rápidamente. Véase también CASTIÑEIRA FERNÁNDEZ, J.: "La Seguridad Social en el año 2002. De la concertación social a la confrontación. Especial referencia a las reformas del desempleo y la jubilación", en AA.VV.: *El derecho del trabajo y de la Seguridad Social en el año 2002: puntos críticos. XXI Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*. CARL, Mergablum, Sevilla, 2003, p. 402.

⁷²¹ Vid.: GARCÍA ROMERO, B.: "Desempleo agrario. La protección por desempleo de los trabajadores agrarios", en GORELLI HERNÁNDEZ, J. (Dir.): *El nuevo régimen jurídico del despido y del desempleo. Análisis de la Ley 45/2002*, Murcia, 2002, p. 185. Se pone de manifiesto que "la Ley 45/2002 no ha alterado sensiblemente la regulación de la protección por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios respecto de la contenida en el Real Decreto- Ley 5/2002".

⁷²² Hay que tener en cuenta que no se trató de una reacción aislada del sector sino que se produjo una contestación social en todos los niveles: políticos, sindicales y jurídicos. Véase MOLINA NAVARRETE C., CUEVAS GALLEGOS, J., DE LA CASA QUESADA, S. Y MOLINA HERMOSILLA, O.: "La "contrarreforma" del sistema de protección por desempleo: continuidades y discontinuidades tras la Ley 45/2002, de 12 de diciembre". *Estudios Financieros*, núm. 238, 2003, p. 53.

novedosa estructura de protección por desempleo, establecida por el RD 5/2002 sobre la base de la prestación contributiva para trabajadores eventuales agrarios de todo el conjunto del territorio español, pero se permite a los trabajadores de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, que a raíz de la entrada en vigor de dicha normativa habían quedado excluidos de la percepción del subsidio agrario, acceder a la nueva renta activa de inserción, por una duración igual a la que hubiera correspondido en caso de ser desempleado agrario subsidiado⁷²³.

Claro ejemplo del inmovilismo que, a efectos del subsidio, ha supuesto la Ley 45/2002 en relación con el RD 5/2002 es que su artículo 3 presenta los mismos términos que el artículo 3 del RD. Será en la Disposición Adicional primera, en la que se regula el Programa de Renta Activa de Inserción para el año 2002 donde se haga mención a que los trabajadores eventuales agrarios del REA de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura pueden acceder a la misma⁷²⁴. Se pone así

⁷²³ GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M.J.: "La Renta Agraria como nueva forma de protección social por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios", en AA.VV.: Desempleo, XIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2004, p. 1176. Se pone de manifiesto como la extensión de las rentas mínimas de inserción a los trabajadores agrarios era "un tímido intento de evitar la total desprotección de los eventuales agrarios que no pudieran acceder al subsidio del RD 5/1997 por no haber sido beneficiario del mismo en alguno de los tres años anteriores".

⁷²⁴ En la Disposición Adicional Primera, Uno, 2º, 3. de la Ley 45/2002 se ponen de manifiesto las grandes diferencias entre la regulación del subsidio y la renta de inserción para los trabajadores eventuales agrarios. Esta diferenciación hacía vislumbrar que la conflictividad no iba a aminorar y, por tanto, la perdurabilidad de la medida se encontraba en entredicho. La primera gran diferencia se encontraba en los requisitos de accesibilidad. Los trabajadores del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura tenían que carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75% del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. Las diferencias con el subsidio eran notables. En el artículo 3 del RD 5/1997 el límite de la carencia de rentas es hasta un 25% superior, del 100% del salario mínimo interprofesional en cómputo anual, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias. Además, hay que tener en cuenta que dentro de las rentas para la determinación de dicho límite se incluían las obtenidas por el solicitante u otros miembros de la unidad familiar por la realización de labores agrarias como trabajador por cuenta ajena de carácter eventual y también las rentas correspondientes a los salarios sociales, rentas de inserción u otras de carácter análogo en virtud de la aplicación a las rentas activas de inserción del artículo 215.3 TRLGSS. Por el contrario, el artículo 3 del RD 5/1997 no incluía las rentas del solicitante ni de la unidad familiar obtenidas como trabajador por cuenta ajena de carácter eventual. En el resto de requisitos no se aprecian diferencias sustanciales. En ambas regulaciones se exigía que los trabajadores tenían que estar inscritos como demandantes de empleo, no tener derecho a otra prestación o subsidio por desempleo y no haber permanecido inscrito en el censo del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en situación de alta o asimilada, con carácter ininterrumpido en los doce meses naturales inmediatamente anteriores a la solicitud. En relación con la cuantía de la prestación había una diferencia sustancial.

de manifiesto el carácter sorpresivo y perentorio del proceso que lleva a la inclusión particular de estos trabajadores eventuales dentro del Programa de Renta Activa de Inserción⁷²⁵, máxime cuando a no muy tardar, transcurridos tan sólo cinco meses, en virtud del RD 426/2003, de 11 de abril, se creó una alternativa específica de protección por desempleo para este colectivo, la Renta Agraria⁷²⁶.

3.- El Real Decreto 864/2006, para la mejora del sistema de protección por desempleo de los trabajadores agrarios

Mientras que la cuantía de la renta Activa de Inserción era igual que la del subsidio, el 75% del salario mínimo interprofesional vigente en cada momento, excluida la parta proporcional de dos pagas extraordinarias, en el caso de la Renta Agraria no existía obligación por parte del INEM, actual Servicio Público de Empleo Estatal de cotizar a la Seguridad Social por contingencia alguna, en cambio, en el caso del subsidio por desempleo el artículo 4 del RD 5/1997 deja bien claro que dentro de la cuantía del subsidio se incluye "la aportación del trabajador al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social durante el período de percepción del subsidio". En cuanto a la duración también existían grandes diferencias. En la Renta de Inserción la duración máxima de percepción era de seis meses para los trabajadores menores de 52 años y de diez meses para los mayores de 52 años en cambio el artículo 5 del RD 5/1997 establece una duración máxima que puede oscilar desde los ciento ochenta días para menores de 25 años sin responsabilidades familiares hasta los trescientos sesenta días. Por último, mientras que los beneficiarios de la renta activa de inserción tenían la obligación de realizar trabajos compatibles con la percepción de la Renta los trabajadores sometidos al régimen del subsidio no.

⁷²⁵ GARCÍA ROMERO, B.: Seguridad Social Agraria: Acción Protectora, Thomson-Civitas, Cizur-Menor (Navarra), 2006, p. 148. Como expresa la propia autora "la consideración de este colectivo de trabajadores como específicamente destinatario de la renta activa de inserción tuvo una vigencia limitada al programa regulado para el año 2002 por la propia Ley 45/2002".

⁷²⁶ Hay que tener en cuenta que según la Disposición Adicional Primera, Dos de la Ley 45/2002 de 12 de diciembre la solicitud para que los trabajadores eventuales agrarios de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura pudieran acceder al programa de renta activa de inserción existía un plazo de duración hasta el 31 de marzo de 2003. Sin embargo, el hecho de que los programas de rentas activas de inserción que se han llevado a cabo con posterioridad no hallan incorporado dentro de su ámbito subjetivo con carácter específico a los trabajadores eventuales agrarios no significa que estos no puedan acceder a estas rentas con las mismas condiciones que el del resto de sectores de actividad, siempre y cuando se cumplan requisitos establecidos con carácter general. Actualmente el Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo. En su artículo 2 se establecen los requisitos para ser beneficiarios y en función de ellos se pueden clasificar distintos colectivos: Mayores de 45 años demandantes de empleo que con un nivel exiguo de rentas no tengan derecho a prestaciones o subsidio por desempleo, o a la renta agraria, trabajadores desempleados que tengan una minusvalía en grado igual o superior al 33 por 100, los trabajadores desempleados emigrantes que tras haber retornado del extranjero en los 12 meses anteriores a la solicitud, hubiera trabajado, como mínimo, seis meses en el extranjero desde su última salida de España y los trabajadores desempleados que tuviesen acreditada por la Administración competente la condición de víctima de violencia de género o doméstica. Como se puede comprobar en ninguno de estos supuestos se reconoce directamente a los trabajadores eventuales agrarios aunque ello no impida que puedan acceder a la renta activa de inserción si encontrasen dentro de los colectivos descritos.

Con el RD 864/2006 se consolida la estructura del sistema de protección por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura tal y como había quedado tras la creación de la Renta Agraria por el RD 426/2003. Por una parte, el subsidio por desempleo para los trabajadores que habían sido perceptores del mismo durante los tres años anteriores a la solicitud y para el resto, es decir, para los que no pudieran acceder al subsidio, la Renta Agraria. A pesar del mantenimiento de las restricciones temporales las nuevas posibilidades subjetivas de extensión del subsidio introducidas por el RD 864/2006 aumentan las perspectivas de aplicación del subsidio tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

El RD 864/2006 permite que los trabajadores fijos-discontinuos del REA puedan optar por acceder al subsidio por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura. De esta forma, se amplía el número de perceptores que en el mismo período de tiempo perciben el subsidio y, además, al aumentar las posibilidades de percepción también aumentan las expectativas de durabilidad del mismo. A pesar de ello, el mantenimiento de las limitaciones establecidas por el RD 5/2002 supone que la sucesiva extinción de las causas determinantes del acceso al subsidio de cada uno de los perceptores actuales provoque la progresiva desaparición del subsidio agrario, por tanto, se trata de una prestación de carácter transitorio, a extinguir.

B Futuro del Subsidio Agrario

La progresiva sustitución del Subsidio Agrario por parte de la Renta Agraria no supone que sus elementos estructurales desaparezcan por completo. En muchos aspectos se puede afirmar que la Renta Agraria es sucesora del Subsidio Agrario sobre todo tras la eliminación por parte del RD 864/2006 de los límites temporales que impedían el acceso a la misma más de seis veces. Ahora se puede obtener tantas veces como sea necesario, siempre que se reúnan los requisitos exigidos para ello.

El RD 426/2003 pone de manifiesto el carácter sustitutivo de la Renta Agraria en relación con el subsidio manteniendo los presupuestos que sirvieron para la determinación de aquél. Se llega a afirmar que la protección otorgada por la Renta Agraria se ordena atendiendo a “unos requisitos y una acción protectora similar a la que dispensa el subsidio por desempleo” establecido por el RD 5/1997. Por tanto, existe un paralelismo cuando no correspondencia en los requisitos del subsidio y de la renta agraria.

Entre estas correspondencias destacan el requisito de la condición de trabajador por cuenta ajena de carácter eventual, el que desarrolle la actividad agraria de forma habitual, la residencia en el ámbito geográfico protegido, la carencia de rentas dentro de unos límites y la disponibilidad para acceder al empleo⁷²⁷. Sin embargo, la correspondencia más significativa es que en la renta Agraria se permite la subsistencia de la aplicación limitada del subsidio a un ámbito territorial concreto en consideración a las especiales circunstancias de mayor volumen de trabajadores eventuales agrarios y de paro agrario. De esta forma todos los presupuestos normativos y precisiones jurisprudenciales que se han hecho del subsidio en relación con estos elementos subsistirán tras la extinción del subsidio ya que de lo contrario se haría imposible la aplicación de la Renta Agraria.

C Regulación jurídica vigente del Subsidio Agrario

C1 Ámbito Geográfico

a) Factores de delimitación territorial

⁷²⁷ Los requisitos que se exigen a los desempleados para obtener el derecho a la renta agraria van destinados a acreditar: la condición de trabajador por cuenta ajena de carácter eventual, que desarrolle la actividad agraria de forma habitual (exigencia de 35 jornadas reales trabajadas y cotizadas en el año anterior, inscripción en el censo del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, y estar al corriente en el pago de la cotización a ese Régimen); antigüedad en la residencia dentro del ámbito geográfico protegido; carencia de rentas dentro de unos límites, y la disponibilidad para acceder al empleo (inscripción como demandante de empleo, suscripción del compromiso de actividad y participación en las acciones de inserción laboral que determinen los servicios públicos de empleo).

El RD 5/1997 establece en su artículo 1.2 una delimitación de la aplicación territorial del subsidio atendiendo a la superioridad del paro estacional de los trabajadores eventuales agrarios en relación con la media nacional y siempre y cuando el número de estos trabajadores sea también proporcionalmente superior al de otras zonas geográficas. Esta delimitación pone de manifiesto la justificación social del subsidio en la medida en la que atiende al riesgo que supone para la colectividad la existencia de un elevado número de trabajadores sometidos a una situación de desempleo. La situación individual de desempleo de un trabajador agrario eventual no es tan relevante a estos efectos como la pluralidad de situaciones de ese tipo que se pueden desarrollar en una determinada zona⁷²⁸. Esta claro, pues, que, además de la paliación de un concreto estado de necesidad, lo manifiestamente predominante es minorizar las situaciones de riesgo proclives a la generación de una situación de conflictividad social que de no prevenirse por la vía del ordenamiento jurídico social sólo podría ser encauzada mediante la utilización de medidas de carácter represivo.

Las comunidades autónomas en donde la mayor eventualidad agraria es proclive a una situación de desestabilización social son las de Andalucía y Extremadura. Varios son los factores de carácter cuantitativo, económico y sociológico que refuerzan esta consideración.

- Factores cuantitativos. Atendiendo a las Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo e Inmigración el índice de desempleo de los trabajadores eventuales agrarios de Andalucía y Extremadura es muy superior al de otras Comunidades Autónomas siendo a su vez el número de estos trabajadores muy superior al de otras zonas agrarias⁷²⁹.

⁷²⁸ Sobre la importancia del contexto territorial en cuanto al remedio y agravación de la situación de necesidad se ha manifestado la STC 90/1989, de 11 de mayo. Por ello se entiende que en el caso de los trabajadores eventuales de Andalucía y Extremadura lo determinante no es la situación aislada de necesidad del trabajador una vez que se queda en paro sino las posibilidades o perspectivas que el contexto ofrece al trabajador para poder salir de esa situación.

⁷²⁹ Según el Anuario del Ministerio de Trabajo e Inmigración para el año 2007 en la Comunidad Autónoma de Andalucía de los 2.602.700 trabajadores por cuenta ajena afiliados a la Seguridad Social 469.300 desempeñaban la actividad agraria, es decir un 18%. De esos

- Factores sociológicos. La eventualidad agraria ha dado lugar en estas regiones a una estructura dicotómica de la sociedad que ha sido la causa fundamental de la tensión de la conflictividad campesina de este ámbito geográfico. La tradicional situación de la economía agraria andaluza caracterizada por el absentismo y el subarriendo han venido consolidando a lo largo del tiempo una percepción de malestar en el campesinado andaluz y extremeño que se ha venido explicando por la insuficiencia histórica de los terrenos cultivados, la concentración de la propiedad, los salarios de hambre y las paupérrimas condiciones de trabajo⁷³⁰.

469.300, 151.716 eran beneficiarios del subsidio por desempleo para trabajadores eventuales agrarios, lo que representa a su vez un 32% de los trabajadores agrarios de la Comunidad Autónoma Andaluza. En el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura de los 316.500 trabajadores afiliados a la Seguridad Social 62.700 eran trabajadores agrarios, un 19% del total, de los cuales, 23.474 eran beneficiarios del subsidio, un 37 % de los trabajadores agrarios. En contraste, las dos Comunidades Autónomas que les seguían en cifras de trabajadores agrarios que eran la Comunidad Autónoma de Murcia y la Valenciana presentaban los siguientes datos. En la Comunidad Autónoma de Murcia de los 480.000 trabajadores por cuenta ajena 59.500 eran agrarios, un 12% del total, pero de ellos solamente 1.995 han sido perceptores de la prestación por desempleo de trabajadores eventuales agrarios, un 3% del total, si bien es cierto que esta prestación no cuenta con los mismos requisitos que el subsidio, si resulta un dato significativo. Más contraste ofrece aún la Comunidad Valenciana, en donde del 1.601.200 trabajadores por cuenta ajena 64.900 eran trabajadores agrarios, un 4% del total. Para hacerse una magnitud de las cifras de desempleo eventual en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura basta con comprobar que los perceptores del subsidio solamente en Andalucía suman un número equivalente al de la población agraria de las Comunidades Autónomas de Valencia y Murcia, 84.000 y 69.600 trabajadores agrarios respectivamente, debiéndose hacer notar que dentro de estas últimas cifras también van incluidos los trabajadores agrarios por cuenta propia. Los porcentajes mencionados han sido hallados a partir de las hojas de cálculo de Trabajadores afiliados en alta laboral, según sector de actividad, por comunidad autónoma y provincia: AFI-20; trabajadores afiliados en alta laboral, cuenta ajena, según sector de actividad, por comunidad autónoma y provincia: AFI-21; beneficiarios, según clase de prestación, por comunidad autónoma y provincia: PRD-11 y beneficiarios del subsidio de trabajadores eventuales agrarios, según comunidad autónoma y provincia, por sexo y edad: PRD-12, del Anuario del Ministerio de Trabajo e Inmigración 2007.

⁷³⁰ Sobre conflictividad agraria andaluza véanse DÍAZ DEL MORAL, J., Historia de las agitaciones campesinas andaluzas. Córdoba. (Antecedentes para una reforma agraria). Revista de Derecho Privado. Madrid. 1929, MORIANA BARRAGÁN, A.: Conflictividad social y desarticulación política en la provincia de Córdoba, 1918-1920. Ayuntamiento de Córdoba. Córdoba 1990. DELGADO LARIOS, A.: "¿Problema agrario andaluz o cuestión nacional? El mito del Trienio Bolchevique en Andalucía (1918-1920)", Cuadernos de Historia Contemporánea. núm. 113. 1991, p.98, GÓMEZ OLIVER, M.: "Jornaleros andaluces, ¿una clase en extinción?. Un análisis de la conflictividad campesina en los años 80", en SEVILLA GUZMÁN, E. y GONZÁLEZ MOLINA, M.(ed.): Ecología, Campesinado e Historia, Ediciones La Piqueta, Madrid, 1993, pp. 387 y ss., GONZÁLEZ de MOLINA, M. y GÓMEZ OLIVER, M. (coord) Historia contemporánea de Andalucía. Nuevos contenidos para su estudio. Junta de Andalucía, Granada, 2000, 384-387 y GÓMEZ OLIVER, M., "El movimiento jornalero durante la Transición", en González de Molina, M., La Historia de Andalucía a debate. Vol. I. Campesinos

- Factores económicos. El menor desarrollo económico de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura repercute en las menores expectativas de encontrar un puesto de trabajo por parte de los trabajadores eventuales agrarios lo que contribuye a agravar aún más las dificultades generadas por la situación de desempleo⁷³¹. De ello se deduce que la aplicación del subsidio no se realiza solamente en función de que las necesidades de los trabajadores agrarios andaluces sean superiores a las de los trabajadores agrarios de otras Comunidades Autónomas sino porque en el caso de estos trabajadores agrarios las posibilidades de poder encontrar un empleo sustitutivo son más limitadas⁷³². La pervivencia de estos factores, aunque con una intensidad desigual, justifica todavía a día de hoy la necesidad de mantenimiento del subsidio agrario⁷³³.

b) Precisiones jurisprudenciales

y jornaleros, Anthropos, Barcelona, 2000, pp. 135-155. Sobre la dicotomía social en el campo andaluz y su origen histórico vid. LACOMBA, J.A.: "Blas Infante y el campo andaluz: jornaleros y propietarios", Revista de Estudios Regionales, núm. 53, 1999, p. 274, COBO ROMERO, F. y ORTEGA LÓPEZ, T.M.: "El Partido Comunista de España y la Cuestión Agraria en Andalucía durante el tardo franquismo y la transición política a la democracia, 1956-1983", HAOL, núm. 7, (Primavera, 2005), 2005, pp. 28 y 29.

⁷³¹ Es de significar que mientras que la tasa de paro para el año 2007 en Andalucía fue del 12,8% y en Extremadura del 13,1% en el resto de Comunidades Autónomas salvo Canarias con un 10,4% y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla el resto de Comunidades Autónomas no alcanzó el 9%. Igualmente las tasas de empleo fueron con diferencia las más bajas de todo el país. En Andalucía fue del 59.1 % mientras que en Extremadura fue del 58,5%. Datos obtenidos de las hojas de cálculo de la Encuesta de Población Activa para el año 2007: Tasas de actividad y de empleo, por sexo y comunidad autónoma: EPA-53 y Tasas de paro, por sexo y comunidad autónoma: EPA-54. Anuario de Estadísticas del Ministerio de Trabajo e Inmigración. 2007.

⁷³²Vid.:GARCÍA GARCÍA, J.M.: "La protección por desempleo de nivel contributivo para los trabajadores eventuales del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social", Información Laboral , núm. 15, 2003, p.9.

⁷³³ La utilización de estos factores por parte del Tribunal Constitucional en el año 1989 (STC 90/1989) para justificar la diferenciación de tratamiento entre los trabajadores eventuales agrarios del Régimen Especial Agrario de Andalucía y Extremadura en relación con el de otras Comunidades Autónomas sigue siendo causa de justificación para mantener el subsidio. Aunque es evidente que las circunstancias socio-económicas de la población agraria andaluza han evolucionado los índices que permiten comprobar el estado de dichos factores todavía ponen de manifiesto las diferencias particulares entre los trabajadores agrarios de estas Comunidades Autónomas y los del resto. Vid. ARENAS VIRUEZ, M.: Hacia la desaparición del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, CES Andalucía, Sevilla, 2008, p. 481.

El reconocimiento de los factores de delimitación geográfica del subsidio agrario no ha sido pacífico. El hecho de que en la propia redacción del artículo 1.2 del RD 5/1997 se hayan tenido que mencionar es el resultado de una trayectoria consolidada de pronunciamientos judiciales que al llegar a sede constitucional ponen de manifiesto la importancia de la misma. Los derechos de igualdad del artículo 14 de la CE y de libertad de elección de residencia del artículo 19 han sido los fundamentos sobre los que plantear la posible inconstitucionalidad del subsidio⁷³⁴.

Han sido varios los argumentos esgrimidos por la jurisprudencia para reconocer que en la normativa reguladora del subsidio existen elementos que permiten establecer una diferencia de trato justificada:

1º La desigualdad de supuestos de hecho entre Comunidades Autónomas por razón del paro eventual de los trabajadores agrarios⁷³⁵. Este requisito diferenciador se sostiene sobre dos presupuestos objetivos:

- La intensidad del problema del paro de los trabajadores agrícolas eventuales. Esta más que comprobado que la intensidad del problema del paro de los trabajadores eventuales agrarios de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura es muy superior al del resto de la Comunidades Autónomas⁷³⁶.

- La extensión cuantitativa de los trabajadores eventuales agrícolas. Es notorio que el número de trabajadores agrícolas eventuales de las Comunidades

⁷³⁴ Recurso 841/1987.

⁷³⁵ STC 26/87, caso LRU. En esta Sentencia el Tribunal Constitucional considera que para que pueda admitirse un trato desigual que no sea discriminatorio se tiene que producir una desigualdad de los supuestos de hecho. En la medida en que las situaciones de hecho son diferentes se puede admitir un trato diferente. No se viola el principio de igualdad cuando se trata desigualmente a situaciones de hecho distintas. En palabras de la propia sentencia "No puede darse violación del principio de igualdad entre quienes se hallan en situaciones diferentes".

⁷³⁶ Sobre esta cuestión ver Estadísticas del Ministerio de Trabajo e Inmigración citadas. Anuario de Estadísticas del Ministerio de Trabajo e Inmigración 2007.

Autónomas de Andalucía y Extremadura es muy superior al de las otras Comunidades Autónomas⁷³⁷.

2º La existencia de un “tertium comparationis” entre las distintas Comunidades Autónomas en relación con el paro eventual de los trabajadores agrarios. La comparación de la intensidad del problema del paro de los trabajadores agrícolas eventuales y su extensión cuantitativa entre Comunidades Autónomas deja al descubierto que la situación de paro eventual de los trabajadores agrarios de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura es totalmente distinta de la de los trabajadores agrarios de las otras Comunidades Autónomas⁷³⁸.

3º. La finalidad perseguida para el establecimiento de una diferenciación territorial a la hora de aplicar el subsidio agrario⁷³⁹. El subsidio agrario tiene una finalidad específica diferente de las que se pueden atribuir a cualquier prestación por desempleo. El subsidio se inscribe dentro de la política general de empleo del Estado en tanto que mecanismo armonizador de las diferencias económicas subsistentes entre las distintas zonas del país⁷⁴⁰. No resulta discriminatorio reconocer prestaciones específicas por desempleo para trabajadores agrarios andaluces porque aunque la

⁷³⁷ Como confirma el Tribunal Constitucional en la Sentencia 90/1989 la concentración de trabajadores eventuales en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura y la incidencia de un paro estacional muy superior a la media nacional justifican la aplicación de esta medida por parte del Estado solamente a este ámbito geográfico. Véase, CAVAS MARTÍNEZ, F. y HIERRO HIERRO, F.J., Relaciones laborales ..., op. cit., p. 174.

⁷³⁸ Una de las características que el Tribunal Constitucional esgrime para entender justificada una diferencia de trato por parte de los poderes públicos es la existencia de un término de comparación. Se trataría de un criterio hermenéutico cuya finalidad es dilucidar si la diferencia de trato incurre en discriminación. En la STC 14/85, caso Alexander se establece que “para efectuar el juicio de igualdad y razonar acerca de la posible vulneración del derecho a la igualdad hace falta que se aporte un adecuado término de comparación.

⁷³⁹ Vid. GARCIA MORILLO, J.: “La cláusula general de igualdad”, en AA.VV.: Derecho Constitucional, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 166. Según el autor no se puede otorgar por el ordenamiento jurídico una diferencia de trato a ciudadanos o grupos diferentes de “forma gratuita”. Una diferencia de trato constitucionalmente justificada tiene que tener una finalidad.

⁷⁴⁰ Hay que tener en cuenta que para admitir la diferenciación en cuando al trato de los trabajadores eventuales agrarios de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura la finalidad perseguida no podía ser cualquiera, sino que, tenía que ser una finalidad constitucionalmente admisible. Es decir, dicha finalidad no podía ser contraria a los principios reconocidos constitucionalmente. Situación esta que no concurre en el caso del subsidio por cuanto el empleo no es sólo una finalidad que no se oponga a la Constitución sino que incluso viene reconocido como un valor jurídico constitucional en el propio artículo 40 de la misma. Vid. GARCIA MORILLO, J.: “La cláusula general de igualdad”, op. cit, pp. 167.

eventualidad también puede afectar a los trabajadores agrarios de otras Comunidades Autónomas, las circunstancias económicas y estructurales de la Comunidad Autónoma de Andalucía incide en la rotación y búsqueda de empleo⁷⁴¹.

Frente a la consideración clásica de que las prestaciones de Seguridad Social en general y en particular las de desempleo tenían como única finalidad directa la de atender una situación concreta de necesidad, la jurisprudencia, en el caso particular del subsidio, vino a reconocer muchos años antes de que las políticas activas de empleo se vinculasen a las pasivas, que en la regulación de esta prestación subyacía una concepción unitaria en cuanto al tratamiento de la “empleabilidad” por parte del ordenamiento jurídico⁷⁴².

4º La congruencia del subsidio agrario en relación con el supuesto de hecho y la finalidad perseguida. En la aplicación del subsidio agrario se produce una adecuación del medio a los fines perseguidos. Existe una conexión directa entre la diferenciación de trato de los trabajadores eventuales agrarios por Comunidades Autónomas, las diferencias en la intensidad del paro y número de trabajadores eventuales agrarios por Comunidades Autónomas y la finalidad de atender específicamente el empleo de estos trabajadores corrigiendo los desequilibrios territoriales⁷⁴³.

⁷⁴¹ Vid.: MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: “Seguridad Social Agraria”, en NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A.(Dir.): La explotación agraria, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, p. 910.

⁷⁴² De esta forma la STCT, de 5 de mayo de 1989 (RTCT 9374) reconoció que la inclusión de la normativa reguladora del subsidio agrario dentro de la política general de empleo del Estado es una base sólida para entender que la regulación del subsidio no merma el derecho de igualdad reconocido por la CE. Así, al entender la normativa del subsidio como normativa de empleo se puede aplicar la inveterada doctrina del Tribunal Constitucional sobre derecho a la igualdad. De lo contrario, es decir, de seguir una interpretación estrictamente técnica en atención a las situaciones concretas de necesidad no se podría establecer una diferenciación objetiva entre trabajadores eventuales de distintas comunidades autónomas.

⁷⁴³ La STCT, de 5 de mayo de 1989 (RTCT) pone de manifiesto que la vinculación del subsidio a la política de empleo del Estado tiene su sentido en el intento “de corregir los desequilibrios económicos entras las zonas del territorio nacional”. Vid.: GALÁN, J.M. y LILLO, E.: “Subsidio de desempleo de trabajadores eventuales agrarios. A propósito de la sentencia TCT 5 de mayo de 1987”, RL, núm. 1, 1989, pp. 398 y ss. En definitiva, se puede afirmar siguiendo las prescripciones establecidas directamente por el Tribunal Constitucional que el subsidio agrario guarda “una directa y razonable relación con la finalidad perseguida”. STC 114/87, caso exigencia de buena conducta para causar pensiones.

5º La proporcionalidad entre el acceso al subsidio y la corrección de los desequilibrios territoriales entre Comunidades Autónomas. Dadas las diferencias existentes entre los índices de paro registrado de los trabajadores eventuales agrarios entre las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura no resulta extremado el recurso a la aplicación del subsidio.

Todos estos argumentos jurisprudenciales permiten sostener la tesis de que la diferencia de trato que introduce el subsidio supone un tratamiento diferenciado por parte del ordenamiento jurídico que se introduce dentro del fenómeno de la “discriminación positiva” o como en el ámbito anglosajón se la conoce “acción afirmativa”. En la medida en que el subsidio agrario consiste en otorgar al colectivo de los trabajadores eventuales agrarios de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura un trato más favorable que les permite superar una situación de desempleo que es muy superior en relación a la media de la población, se puede hablar de discriminación positiva⁷⁴⁴. De esta forma, la técnica del subsidio agrario encuentra encaje en el artículo 9.2 CE cuando obliga a los poderes públicos a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectiva y trata de compensar o superar mediante medidas económicas favorecedoras la situación histórica de marginación que coloca al colectivo de los trabajadores eventuales agrarios andaluces y extremeños en un grave riesgo de exclusión social⁷⁴⁵.

C2 Requisitos de acceso.

⁷⁴⁴ Se cumplen, así, las características que el Tribunal Constitucional estima pertinentes para que se pueda entender una determinada medida como discriminación positiva. Estima así el máximo tribunal que discriminación positiva es cualquier “acción de favorecimiento, siquiera sea temporal, que aquellos poderes emprendan en beneficio de determinados colectivos, históricamente marginados y preteridos, a fin de que, mediante un trato especial más favorable, vean suavizada o corregida su situación de desigualdad sustancial.”. STC 216/91, caso Mujeres aviadoras.

⁷⁴⁵ Por ello la Sentencia 90/1989 justifica la aplicación del subsidio no por su efecto sustitutivo de rentas sino en cuanto a ese riesgo real para un amplio sector de la población. Además, este elemento justifica el componente asistencial del subsidio en atención a las necesidades básicas y la perspectiva pro-activa que le es consustancial. Vid.: ROMERO CORONADO, J.: “Protección social de la Agricultura Andaluza”, en MONEREO PÉREZ, J.L. y SERRANO FALCÓN, C. (Dir y Coord.): Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Comares, Granada, 2009, p. 536.

En cuanto a los requisitos para el acceso al subsidio, los trabajadores agrarios deben suscribir en la fecha de la solicitud del subsidio el compromiso de actividad del artículo 231 de la LGSS⁷⁴⁶. Desde el 26 de mayo del 2002 sólo han podido ser beneficiarios los desempleados que hubiesen sido beneficiarios en alguno de los tres años inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud del mismo. En cuanto a los requisitos para ser beneficiario el trabajador tiene que tener su domicilio en Andalucía o Extremadura, tiene que estar inscrito en el censo del REA como trabajador por cuenta ajena en situación de alta o asimilada, tener cubierto un mínimo de treinta y cinco jornadas reales cotizadas en los doce meses inmediatamente anteriores a la situación de desempleo, no haber cumplido la edad mínima para causar derecho a la pensión contributiva de jubilación, estar al corriente en el pago de la cuota fija por contingencias comunes del REA en los doce meses inmediatamente anteriores a la solicitud del subsidio o, en su caso, por el período inferior en el que haya permanecido en alta.(Artículo 2 del RD 5/1997).

En el caso de que los trabajadores tengan más de cincuenta y dos años se establece un subsidio especial⁷⁴⁷. Para acceder al mismo se requiere que tengan cincuenta y dos años, que hayan sido perceptores del subsidio ininterrumpidamente durante los últimos cinco años, que hayan cotizado al REA como trabajadores por cuenta ajena de carácter eventual y también deben acreditar que reúnen el período de cotización necesario para acceder al reconocimiento de cualquier tipo de pensión contributiva por jubilación en el sistema de la Seguridad Social. Como requisito común se establece el requisito de carencia de rentas. Según este el trabajador no puede tener rentas superiores al salario mínimo interprofesional, excluidas las pagas extras ni en el momento de la solicitud ni durante la percepción del subsidio. Si el solicitante convive con otras personas mayores de dieciséis años también se tiene en cuenta los ingresos colectivos de la unidad familiar.

⁷⁴⁶ QUESADA SEGURA, R.: Los principios constitucionales y el modelo legal de protección por desempleo, CARL-Mergablum, Sevilla, 2004. p. 170

⁷⁴⁷ MORENO VIDA, M.N., MONEREO PÉREZ, J.L., GARCÍA VALVERDE, M. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., El trabajo en la agricultura..., op. cit. , p. 172

C3 Contenido.

La cuantía del subsidio es del 80% del indicador público de renta de efectos múltiples mensual (en adelante IPREM) vigente en cada momento. Así se estableció por el artículo 3º del Real Decreto Ley 3/2004, de 25 de junio, que modificó el artículo 4 del Real Decreto 5/1997. También comprende la aportación del trabajador al REA. La duración del subsidio es variable según la edad del trabajador en la fecha de la solicitud, la existencia o no de responsabilidades familiares y el número de jornadas reales trabajadas. Con carácter general es de 180 días. En el caso del subsidio especial para mayores de cincuenta y dos años la duración oscila entre 300 y 360 días y una vez agotado se reanuda cada doce meses sin necesidad de acreditar nuevas jornadas siempre que se reúnan los requisitos por el trabajador hasta que se alcance la edad de jubilación ⁷⁴⁸.

5.8.7.- Renta agraria

La Renta Agraria reproduce los mismos parámetros de especificidad que el subsidio. Así, la exposición de motivos del RD 426/2003 justifica precisamente la aplicación específica para la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre la base establecida por la STCo 90/1989 dadas las especiales circunstancias de mayor volumen de trabajadores eventuales agrarios y de paro agrario ⁷⁴⁹.

La restricción de estas medidas coincide precisamente con el objetivo que se pretende por parte de las mismas. El objetivo de esta prestación es cubrir la carencia de rentas en la época de inactividad de los eventuales agrarios y tratar de mejorar su colocación ⁷⁵⁰. Se entiende que esta mejora en la empleabilidad no se da en los

⁷⁴⁸ LOPÉZ GANDÍA, J., La protección por desempleo..., op. cit, p. 63

⁷⁴⁹ CAVAS MARTÍNEZ, F. y HIERRO HIERRO, F.J., Relaciones Laborales y Seguridad Social Agraria, op. cit. , p. 174

⁷⁵⁰ MONEREO PÉREZ, J.L, El modelo de protección pro desempleo: Configuración técnica y orientaciones de la Reforma”, en AA.VV.: MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N.: La Seguridad Social a la luz de sus reformas, pasadas, presentes y futuras. Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación, Comares, Granada, 2008, p. 1025.

trabajadores agrarios eventuales de otras comunidades por cuanto que en ellas hay sectores económicos sustitutivos que permiten la contratación de dichos trabajadores. Es por ello, que esta medida en otras Comunidades Autónomas resultaría residual porque apenas se dan las condiciones para que existan trabajadores eventuales agrarios con las mismas características en las que se encuentran los trabajadores andaluces⁷⁵¹.

La especificidad andaluza viene dada precisamente por la idea de empleabilidad que ya tuvo su origen en el subsidio pero que se hace más evidente en la Renta Agraria como consecuencia de las reformas operadas por el RD 5/2002 y la Ley 45/2002. Los mecanismos específicos establecidos en el ámbito agrario para lograr la inserción laboral de los trabajadores eventuales hacen que estas medidas se entiendan como un instrumento esencial para conseguir el acceso al empleo de amplios sectores de la población andaluza y extremeña⁷⁵². A ello, se deben añadir los mecanismos generales de activación para todas las prestaciones por desempleo, compromiso de actividad, acciones de inserción laboral con asesoramiento individualizado, e incorporación a planes de empleo o formación.

Así, la Renta agraria introduce elementos importantes destinados a facilitar la inserción laboral e incentivar el empleo del colectivo. No sólo tiene un efecto sustitutivo de rentas sino que trata de hacer frente a una serie de carencias de orientación, formación y experiencia profesional que dificultan el acceso al trabajo y el funcionamiento del mercado laboral⁷⁵³. Según la propia exposición de motivos del Real Decreto 426/2003 se trata de una protección reforzada en relación con el subsidio en la medida en que incentiva la incorporación y permanencia en el mercado de trabajo⁷⁵⁴. Se puede entender por tanto que la renta agraria tiene un carácter

⁷⁵¹ VIDA SORIA, J., MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y QUESADA SEGURA, R., Manual de Seguridad Social, p. 396

⁷⁵² MONEREO PÉREZ, J.L., Las nuevas políticas de protección por desempleo y su reflejo en el sistema jurídico, tirant lo blanch, Valencia, 2003, p.93

⁷⁵³ OJEDA AVILÉS, A.: "La renta agraria para los trabajadores eventuales en el Régimen Especial Agrario", en AA.VV., Veinte años de relaciones laborales en Andalucía, Monografías de Temas Laborales, núm. 14, 2003, pp. 170 y ss.

⁷⁵⁴ GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M.J.: "La Renta Agraria como nueva forma de protección social por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios", en AAVV Desempleo. XIV

complementario del subsidio por cuanto que técnicamente su regulación no se diferencia del subsidio salvo en la introducción de los elementos de activación. Es decir, se trata de una prestación a medio camino entre el subsidio y la Renta de inserción⁷⁵⁵.

La especificidad se manifiesta de forma sustancial en los requisitos de acceso. Se exige ser trabajador por cuenta ajena de carácter eventual incluido en el REA de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, estar inscrito en el censo del REA durante 12 meses sólo cuando el desempleado no haya sido receptor de la renta con anterioridad, estar contratado con carácter temporal para la realización de actividades agrarias, encontrarse en situación de desempleo y suscribir el compromiso de actividad, haber residido y estar empadronado al menos diez años en alguna localidad de la comunidad correspondiente⁷⁵⁶. Con este último requisito se introduce una limitación temporal inexistente en el subsidio con el que se pretende evitar el denominado efecto llamada. Mientras que el objetivo fundamental del subsidio era el mantenimiento de la población activa en las zonas agrarias de Andalucía y Extremadura, por eso no se establecía límite de duración en el acceso, en el caso de la renta agraria ese objetivo desaparece. Este requisito tiene un claro componente expulsivo⁷⁵⁷. Se particulariza más la medida para sectores de población con un amplio arraigo en la Comunidad Autónoma de Andalucía, evitando el acceso a la prestación del trabajador agrario inmigrante.

También se exige no haber sido beneficiario del subsidio agrario en los tres años inmediatamente anteriores a la solicitud, tener cubierto un mínimo de 35 jornadas reales cotizadas en los 12 meses naturales inmediatamente anteriores a la situación

Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2004. p. 1177.

⁷⁵⁵ BLASCO LAHOZ, J.F., LÓPEZ GANDÍA, J. y MOPARLER CARRASCO, M.A.: Regímenes Especiales de la seguridad social, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 261.

⁷⁵⁶ LÓPEZ GANDÍA, J., La protección por desempleo..., op. cit., p. 99

⁷⁵⁷ MONEREO PÉREZ, J.L. Las nuevas políticas de protección por desempleo y su reflejo en el sistema jurídico, op. cit., 2003, p. 90.

de desempleo⁷⁵⁸ y, en el caso de que el trabajador tenga más de 45 años, se exige que haya cotizado entre 5 y 20 años para garantizar que el trabajador ha tenido la actividad agraria como profesión habitual. Con anterioridad al segundo Acuerdo para la mejora del sistema de protección por desempleo de los trabajadores agrarios, de 15 de diciembre de 2005, existía un requisito ya derogado según el cual no se podía acceder a la renta agraria si con anterioridad se había sido seis veces perceptor de la misma⁷⁵⁹.

Dentro de la dimensión pro-activa, el artículo 6 del RD 426/2003 establece que se tiene derecho a acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesional a favor de los trabajadores desempleados, y aquellas otras que tengan por objeto el fomento del empleo estable⁷⁶⁰. En este sentido contempla como colectivo prioritario el de los beneficiarios que no hayan conseguido su incorporación en el plazo de 45 días siguientes al reconocimiento de la Renta Agraria. La cuantía de la renta agraria se fija en función del número de jornadas reales cotizadas para el acceso a la prestación aplicando un porcentaje que oscila entre el 80% y el 107% sobre el IPREM. También se comprende la aportación de la cuota fija del trabajador al REA⁷⁶¹.

5.8.8 La protección por desempleo ante la integración de los trabajadores agrarios en el RG

Según las propuestas de integración de los trabajadores agrarios por cuenta ajena dentro del RG los trabajadores fijos discontinuos y eventuales agrarios

⁷⁵⁸ OJEDA AVILÉS, A.: "La renta agraria para los trabajadores eventuales en el Régimen Especial Agrario", en AA.VV., *Veinte años de relaciones laborales en Andalucía*, Monografías de Temas Laborales, núm. 14, 2003, p. 170 y ss.

⁷⁵⁹ ARENAS VIRUEZ, M., *Hacia la desaparición...*, op. cit., p. 496

⁷⁶⁰ MONEREO PÉREZ, *El modelo de protección pro desempleo: Configuración técnica y orientaciones de la Reforma*", en AA.VV.: MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N.: *La Seguridad Social a la luz de sus reformas, pasadas, presentes y futuras. Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación*, Comares, Granada, 2008, p. 1024.

⁷⁶¹ VIDA SORIA, J., MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y QUESADA SEGURA, R., *Manual de Seguridad Social*, op. cit., p. 396

integrados en el Sistema Especial Agrario del RG de la Seguridad Social tendrán derecho a las mismas prestaciones tanto contributivas como asistenciales, con las particularidades que más adelante se señalan, en la misma forma, cuantía y con los mismos requisitos que el resto de los trabajadores integrados en el RG.

- Especificidades de la Protección por Desempleo del proyectado Sistema Especial Agrario:

1) Aplicación de coeficientes correctores:

Teniendo en cuenta la dificultad, por lo propia naturaleza de la actividad, de la inmensa mayoría de los trabajadores del sector agrario de alcanzar un número suficiente de días trabajados y cotizados para acceder a las Prestaciones por Desempleo, tanto contributivas como asistenciales, al igual que lo estipulado para la Jubilación, a efectos de períodos de carencia cotizados para acceder a dichas prestaciones, a partir del momento de la integración de los trabajadores fijos discontinuos y eventuales agrarios en el Sistema Especial Agrario del RG de la Seguridad Social, se aplicará un coeficiente del 1,5 que se multiplicará a cada día cotizado, sin que de ninguna forma el resultado final de dicha operación pueda suponer una cotización superior a 365 días anuales.

2) Subsidio por Desempleo para los trabajadores mayores de 52 años:

Los trabajadores provenientes del REA integrados en el Sistema Especial Agrario tendrán derecho a esta prestación en los mismos términos que para el resto de los trabajadores del RG, estableciéndose una escala de años de alta en el censo del REA que se asimilará a años cotizados al desempleo a efectos exclusivos de esta prestación. Durante el período de percepción de esta prestación el INEM ingresará las cotizaciones sanitarias, de jubilación y de protección a la familia. Los requisitos serán los mismos que los de carácter general, si bien, con una reducción del número de años cotizados por desempleo y la exigencia correlativa, de años de afiliación al REA como trabajador por cuenta ajena. La duración y demás componentes del derecho al

subsidio de mayores de 52 años será la establecida con carácter general hasta cumplir la edad de jubilación.

3) Subsidio específico para los trabajadores eventuales agrarios de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura:

Se mantendrá la protección específica de los trabajadores eventuales agrarios de Andalucía y Extremadura, con un modelo único, siendo opcional para el trabajador acogerse a la protección por desempleo en los términos aquí estipulados- Si tuviera las cotizaciones suficientes para ello – o al Subsidio Agrario o al modelo que resulte de la unificación de los dos sistemas existentes en la actualidad para los referidos trabajadores.

Sin embargo, todas estas modificaciones tendrán que hacer frente a la regulación que en la actualidad continúa vigente sobre protección por desempleo y que ha sido analizada con anterioridad.

CAPÍTULO IV**SISTEMA ESPECIAL PARA TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA AGRARIOS****1.- EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LOS TRABAJADORES AGRARIOS POR CUENTA PROPIA EN EL RETA.**

La integración de los trabajadores agrarios por cuenta propia en el RETA por la Ley 18/2007 tiene su origen en el Acuerdo Sobre Encuadramiento y Cotización a la Seguridad Social de los Trabajadores Agrarios por Cuenta Propia del año 2005⁷⁶². Las medidas adoptadas por el acuerdo del año 2005 perseguían clarificar el campo de aplicación del Régimen Especial Agrario de los trabajadores por cuenta propia con el fin de evitar la inseguridad jurídica generada por unas normas que habían quedado desfasadas⁷⁶³. Por ello, se estableció como objetivo prioritario la incorporación de los

⁷⁶² Este acuerdo fue firmado por el Gobierno y las organizaciones agrarias ASAJA, UPA y COAG el 20 de octubre de 2005 y con el básicamente se pretendía la simplificación en la estructura del sistema conforme a la recomendación 6ª del Pacto de Toledo. Véase sobre este asunto CARDENAL CARRO, M. y HIERRO HIERRO, J.: "Comentario al Acuerdo sobre encuadramiento y cotización a la Seguridad Social de los trabajadores agrarios por cuenta propia", AS, núm. 16, 2005.

⁷⁶³ Según como expresa la Exposición de Motivos de la Ley 18/2007 "El Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social nació a mediados de la década de los sesenta del siglo pasado, momento en que el sector ocupaba un puesto de primera línea en la actividad económica, por su relevancia tanto en la población activa ocupada como en el producto interior bruto nacional. Su objetivo fue el de incorporar a los trabajadores agrarios a la Seguridad Social, desde una perspectiva que reconocía singularidades específicas en materia de cotización y de prestaciones. A dichos efectos, se procedió a conjugar un marco específico de contribución atenuada con unos niveles de protección progresivamente actualizada, para ir convergiendo

trabajadores agrarios por cuenta propia en el RETA a través de un sistema especial siempre que acreditasen los requisitos de profesionalidad, dimensión económica de la explotación agraria y contratación de conformidad con los requisitos establecidos⁷⁶⁴. Así, se estableció como fecha límite para dicha incorporación el 1 de enero de 2008.

Las finalidades a conseguir con la creación de ese sistema especial deberían ser básicamente tres. En primer lugar la modernización del sector agrario permitiendo una mayor flexibilidad en la contratación de trabajadores y la diversificación de la explotación agraria que permitiesen introducir otras actividades complementarias a la agraria como, por ejemplo, la selvicultura o el turismo rural. En segundo lugar la mejora de las prestaciones. Con la reforma se pretendía básicamente que las prestaciones se reconocieran en los mismos términos, condiciones y extensión que las de el resto de trabajadores del RETA con lo que al ser la pensión media del RETA muy superior a la del REA se permitiría que mejorasen las pensiones de los autónomos agrarios. Por último, la promoción del trabajado agrario de mujeres y jóvenes.

Para llevar a cabo este proceso de integración se determinó que la incorporación debería desarrollarse tras un proceso de convergencia en la aplicación de la base mínima de cotización de los trabajadores por cuenta propia del REA con la de los trabajadores por cuenta propia del RETA⁷⁶⁵. De esta forma, se estableció un nuevo sistema de cotización específico y diferenciado en el que se incrementarían

con la establecida en otros regímenes de la Seguridad Social, todo ello teniendo en cuenta las posibilidades económicas del sector”.

⁷⁶⁴ Vid.: CAVAS MARTÍNEZ, F. y GARCÍA ROMERO, B. “La reforma del Régimen especial Agrario de la Seguridad Social”, *Temas Laborales*, núm. 94, 2008, p. 208 y LÓPEZ ANIORTE, M.C.: “Las notas de “habitualidad” y “medio fundamental de vida” delimitadoras del ámbito subjetivo del REA: una reforma normativa pendiente”, *Actualidad Laboral*, núm. 38, 2002, pp. 847 y ss.. Hay que tener en cuenta que la regulación del REA era deficitaria en el ámbito de protección como consecuencia de la insuficiencia en el sistema de cotización. Además, los límites en las posibilidades de contratación de los trabajadores por cuenta propia repercutían negativamente en las posibilidades de desarrollo de las explotaciones agrarias.

⁷⁶⁵ Esta convergencia debería culminar con la equiparación de ambas magnitudes en el inicio del tercer ejercicio siguiente al de la firma del Acuerdo. Sin embargo, dado el efecto positivo que tenía la mejora de la base de cotización sobre los futuros derechos de protección social se consideró que durante el periodo transitorio se pudiera optar de forma voluntaria por la base mínima de cotización establecida en el RETA. Aunque se mantenía el tipo de cotización del REA el incremento en la base de cotización mínima permitía mejorar las pensiones percibidas por los trabajadores del sector.

gradualmente las cotizaciones durante un período transitorio voluntario de dos años hasta proceder a su definitiva consolidación. Además, se propuso una reducción en la cotización del segundo titular de la explotación del 30 % de la cuota a abonar por las contingencias de cobertura obligatoria, durante un período de tres años para incorporaciones de segundos titulares menores de 40 años⁷⁶⁶. Con ello se perseguía el acceso a niveles de protección social que garantizaran el atractivo económico y social de las actividades agrarias, consolidando la mejora de las explotaciones.

2 PERÍODO TRANSITORIO.

La Ley 18/2007, de 4 de julio, ha dado lugar a la integración de los trabajadores agrarios por cuenta propia dentro del RETA desarrollando las prescripciones establecidas por el Acuerdo sobre encuadramiento y cotización a la Seguridad Social de los Trabajadores Agrarios por Cuenta Propia, de 20 de octubre de 2005. Sin embargo, antes de su entrada en vigor definitivamente el 1 de enero de 2008 estableció un período de transición para el que se establecieron una serie de particularidades⁷⁶⁷.

⁷⁶⁶ Esta medida se implantó por la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos generales del Estado para 2006 (disp. adic. 49ª) y con ella se ha tratado de incentivar la afiliación a la Seguridad Social de los cotitulares de explotaciones familiares agrarias con el fin de lograr una efectiva igualdad entre hombres y mujeres en el sector agrario. Se trataba, así, de dar respuesta a las demandas planteadas por las organizaciones agrarias de tener en cuenta el importantísimo papel del cónyuge colaborador, que dedica su actividad predominantemente a la explotación familiar de forma personal y directa, facilitando la incorporación de jóvenes y mujeres a la Seguridad Social. Véase en estos términos CAVAS MARTÍNEZ, F. y GARCÍA ROMERO, B.: "La reforma del Régimen especial Agrario de la Seguridad Social", *Temas Laborales*, op. cit., p. 214. Se estableció que la reducción debería de tener una duración de 3 años a partir de la fecha de alta en el REA o, en su caso a partir del 1 de abril de 2006 y sería aplicable a las personas que se diesen de alta a partir del 1 de enero de 2006.

⁷⁶⁷ Hay que tener en cuenta que este período transitorio ha sido justificado por los problemas sociológicos y estructurales del REA que han dado lugar a problemas que han dificultado el "rápido y efectivo proceso de convergencia. Con carácter particular había venido siendo especialmente problemático el tema del aumento de costes de cotización. Ello se hizo especialmente relevante en el aumento de cotizaciones previsto por el RDL 2/2003 y la limitación de su alcance a los nuevos afiliados en función de la Ley 36/2003, aún cuando era un proceso gradual y paulatino. Véase en este sentido.: LÓPEZ GANDÍA, J.: "La convergencia entre regímenes de la Seguridad Social", op. cit., p. 221., TORTUERO PLAZA, J.L. y PANIZO ROBLES, J.A.: Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes,

Entre el 1 de agosto de 2007 y el 1 de enero de 2008 se permitió que los autónomos incluidos en el RETA pudieran solicitar el cambio de encuadramiento en el REA. Esta opción no era obligatoria ya que a falta de solicitud se conservaba el alta en el REA. La disposición final primera estableció una serie de reglas de modificación del campo de aplicación del REA que permitieran adecuarlo inmediatamente con la normativa prevista respecto al mismo una vez que se produjese definitivamente la incorporación. La única diferencia con el campo de aplicación del sistema es que no se permitía la contratación de los hijos menores de 30 años del titular de la explotación agraria como trabajadores por cuenta ajena.

Por su parte la Disposición Transitoria 1ª de la Ley 18/2007 estableció una serie de reglas que permitieran mantener la base por la que se venía cotizando de aquellos trabajadores agrarios que hubieran optado por el cambio. Sin embargo, se producía una modificación sustancial en el tipo a aplicar:

1º Si la base de cotización coincidía con la base mínima del REA (801,30 E), el tipo de cotización aplicable era del 18,75%. Si era superior, a la cuantía que excedía de esta base mínima se le aplicaba el 26,50 %.

2º En la cobertura de las contingencias de incapacidad permanente, muerte y supervivencia derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, el tipo de cotización a aplicar sobre la cuantía completa de la base de cotización era del 1%.

3º En el caso de cobertura por Incapacidad Temporal el tipo de cotización era del 4,35% sobre la cuantía completa de la base de cotización, siendo el 3,70% el correspondiente a las contingencias comunes y el 0,65 el correspondiente a las contingencias profesionales. Hay que tener en cuenta que no necesariamente todos los trabajadores que hubieran optado por la inclusión en el REA en este período

transitorio tenían porqué tener la cobertura de IT. En la medida en que el trabajador por cuenta propia incluido en el RETA no tuviera la cobertura por IT en ese régimen podía optar por dicha cobertura a la hora de su ingreso en el REA. Por el contrario, los trabajadores que hubiesen estado acogidos a la protección por incapacidad temporal en el RETA obligatoriamente tenían que asumir la cobertura por esta contingencia a la hora de ingresar en el REA.

La acción protectora durante este período transitorio se caracterizó fundamentalmente por la restricción de la posibilidad de optar en el caso de la incapacidad temporal para los trabajadores agrarios que estuvieran acogidos a dicha cobertura en el RETA. Evidentemente, para generar el subsidio por IT en el REA se computaban, si fuera necesario, los períodos de cotización acreditados en el RETA. Este sistema transitorio dejó de existir el 1 de enero de 2008 con la integración efectiva de los trabajadores por cuenta propia agrarios dentro del sistema especial de trabajadores agrarios por cuenta ajena.

3 ÁMBITO SUBJETIVO

El ámbito subjetivo de este sistema especial esta integrado por los trabajadores agrarios por cuenta propia que a la fecha del 1 de enero de 2008 se regían por tres sistemas distintos de protección⁷⁶⁸:

⁷⁶⁸ Vid. DESDENTADO BONETE, A.: "El futuro del Régimen Especial Agrario: un largo adiós". *AL*, núm. 1, 2008, pp. 34 y 35. El autor pone de manifiesto los graves problemas que suponen estas innovaciones de carácter subjetivo. Considera que existe un "problema de coordinación derivado del salto de un régimen a otro". Entiende que la falta de coincidencia entre el régimen de trabajadores por cuenta propia del REA y el del sistema del RETA es el centro de este asunto. El problema radicaría en la imposibilidad de que algunos trabajadores autónomos del REA no hayan podido reunir los requisitos necesarios para poder ser adscritos al RETA. Otro aspecto que el autor ha visto problemático ha sido el relativo al mantenimiento desde 1975 de trabajadores autónomos agrarios incluidos en el RETA. Considera el autor que en el proceso de integración también se han podido ver afectados algunos de estos trabajadores como consecuencia del incumplimiento de los requisitos y condiciones que se han establecido ex novo.

1º Los trabajadores agrarios por cuenta propia que estaban incluidos en el RETA. Hay que tener en cuenta que desde mediados de los años 70 se encuadran en el RETA los trabajadores por cuenta propia de la agricultura excluidos de la protección del REA por ser titulares de explotaciones agrarias cuyo líquido imponible por contribución territorial rústica y pecuaria superase el límite fijado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, conforme a lo dispuesto por el Decreto 1118/1975, de 2 de mayo, por el que se estableció la Mutuality Laboral de trabajadores de la agricultura y se integró en el RETA.

2º Trabajadores por cuenta propia integrados en el Régimen Especial Agrario.

3º Trabajadores por cuenta propia pertenecientes al RETA que habían cambiado su encuadramiento al REA durante el período transitorio establecido entre el 1 de agosto y el 31 de diciembre de 2007.

En cuanto a los requisitos de acceso el artículo 2 de la Ley 18/2007 establece que pueden acceder a este sistema especial los mayores de 18 años que:

1º Sean titulares de una explotación agraria y obtengan, al menos el 50% de su renta total de la realización de actividades agrarias u otras complementarias, siempre que parte de la renta procedente directamente de la actividad agraria realizada en su explotación no sea inferior al 25% de su renta total y el tiempo dedicado a actividades agrarias o complementarias de las mismas, sea superior a la mitad de su tiempo de trabajo total.

2º Que los rendimientos anuales netos obtenidos de la explotación agraria por cada titular de la misma no superen la cuantía equivalente al 75% del importe, en cómputo anual, de la base máxima de cotización establecida en cada momento en el Régimen General de la Seguridad Social.

3º La realización de labores agrarias de forma personal y directa en tales explotaciones agrarias, aún cuando ocupen a trabajadores por cuenta ajena, siempre que no se trate de más de dos trabajadores fijos o, de tratarse de trabajadores con contrato de duración determinada, que el número total de jornales satisfechos a los eventuales agrarios no supere los 546 en un año, computado de fecha a fecha. Estas limitaciones a la contratación de los trabajadores por cuenta ajena se entienden aplicables por cada explotación agraria. En el caso de que en la explotación agraria existan dos o más titulares, en alta todos ello en el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, se debe añadir al número de Trabajadores o jornales mencionados un trabajador fijo más por cada titular de la explotación agraria adicional. En el caso de trabajadores eventuales se añaden 273 jornales al año⁷⁶⁹.

Según la disposición adicional tercera de la Ley 18/2007 se puede contratar como trabajadores por cuenta ajena a los hijos menores de 30 años, aunque convivan con él siempre que no se cotice por la contingencia de desempleo y en consecuencia no se pueda acceder a dicho nivel de protección. En cuanto al resto de relaciones de parentesco, hay que tener que el artículo 2.3 de la Ley permite la incorporación del cónyuge y parientes hasta tercer grado inclusive, que no tengan la consideración de trabajadores por cuenta ajena, mayores de 18 años y que realicen la actividad agraria de forma personal y directa en la explotación agraria. Según la disposición adicional segunda de la Ley 18/2007, las referencias al cónyuge del titular de la explotación agraria deben entenderse también realizadas a la persona ligada de forma estable con éste por una relación de afectividad análoga a la conyugal una vez que se regule, en el campo de aplicación al sistema de la Seguridad Social y de los Regímenes que lo conforman, el alcance del encuadramiento de la pareja de hecho del empresario o del

⁷⁶⁹ Hay que con estas medias se ha tratado de disminuir los problemas en la contratación favoreciendo la creación de empleo en el sector agrario. De esta forma el nuevo sistema se vincula con las políticas activas de consolidación y mejora de las explotaciones agrarias, abriendo la posibilidad de su reforzamiento con nuevas actividades. Se pretende con ello eliminar los límites que la anterior regulación había supuesto para la rentabilidad de las explotaciones en la medida en que se aumentaban los costes de las nuevas contrataciones repercutiendo negativamente en la competitividad del Sector. Sobre este asunto véase HIERRO HIERRO, J. y CARDENAL CARRO, M.: "Una primera aproximación a la Ley 18/2007, de 4 de julio (RCL 2007, 1313): hacia la definitiva racionalización y simplificación del Sistema de la Seguridad Social", AS, núm. 9, 2007, p. 16.

titular del negocio industrial o mercantil o de la explotación agraria o marítimo-pesquera⁷⁷⁰.

Si el autónomo agrario no cumple los requisitos para acceder al Sistema Especial pero sí los del RETA queda encuadrado en el RETA sin ninguna particularidad.

A los efectos hasta ahora descritos se entiende por explotación el conjunto de bienes y derechos organizados por el titular en el ejercicio de su actividad agraria, que constituye en sí misma una unidad técnico-económica, pudiendo el titular de la explotación serlo por su condición de propietario, arrendatario, aparcerero, cesionario u otro concepto análogo, de las fincas o elementos materiales de la respectiva explotación agraria. Se consideran actividades complementarias la participación y presencia del titular, como consecuencia de elección pública, en Instituciones de carácter representativo, así como en los órganos de representación de carácter sindical, cooperativo o profesional, siempre que éstos se hallen vinculados al sector agrario; también tendrán la consideración de actividades complementarias las actividades de transformación y venta directa de los productos de su explotación y las relacionadas con la conservación del espacio natural y protección del medio ambiente, al igual que las turísticas, cinegéticas y artesanales realizadas en su explotación⁷⁷¹.

⁷⁷⁰ Vid. ARENAS VIRUEZ, M.: *Hacia la desaparición del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social*, op. cit., p. 531. Como la autora pone de manifiesto con esta regulación se produce un avance en la menuda en que se elimina el inciso del artículo 3 de la LSA en virtud del cual el cónyuge y los parientes del titular de la explotación agraria debían cumplir además los requisitos otros requisitos determinados reglamentariamente. Estos eran una aportación en proporción adecuada a la constitución del medio fundamental de vida de la familia campesina y que tenían que convivir con el cabeza de familia y depender económicamente de él. Con esta eliminación se facilita, en consecuencia, la incorporación del cónyuge y demás parientes al desarrollo de la actividad agraria.

⁷⁷¹ Vid.: CAVAS MARTÍNEZ, F. y GARCÍA ROMERO, B.: "La reforma del Régimen especial Agrario de la Seguridad Social", *Temas Laborales*, op. cit., p. 218. Se pone de manifiesto como frente a la anterior regulación del artículo 8 del RSA se amplía el concepto de actividades complementarias. En esa regulación quedaba excluida la actividad complementaria de un proceso industrial o fabril. Solamente tenían esa consideración las labores de almacenamiento de los frutos y productos en los lugares de origen y la de su transporte a los lugares de acondicionamiento y acopio, sin que ninguna operación posterior se pudiera considerar agraria, salvo la de primera transformación. En ningún caso se consideraba simple transformación la selección, clasificación y envasado del producto.

Por último reseñar que según el artículo 2 apartado 4, los interesados, en el momento de solicitar su incorporación al Sistema Especial de Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios, deben presentar declaración justificativa de la acreditación de los requisitos establecidos en el artículo 2.1 de la Ley. La validez de la inclusión está condicionada por la comprobación posterior de la Tesorería General de la Seguridad Social de conformidad con la forma y plazos determinados reglamentariamente.

4 COTIZACIÓN.

En cuanto a materia de cotización a partir del 1 de enero de 2008 este colectivo se rige por el artículo 122 de la Ley General de Seguridad Social y la Ley 18/2007⁷⁷². Hay que tener en cuenta que no le es de aplicación la disposición adicional 36 de la LGSS una vez que ha sido derogada. De conformidad con la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009 se ha de atender a las siguientes reglas:

1 Respecto de las contingencias de cobertura obligatoria

-Si el trabajador opta por elegir la base de cotización mínima establecida para los trabajadores del RETA para el año 2009, 833,40 euros/mensuales, el tipo de cotización aplicable es del 18,75 por ciento.

-Si el trabajador opta por una base superior a la base mínima anteriormente mencionada se aplica el tipo del 26,50 por ciento.

2 Respecto de la mejora voluntaria de la incapacidad temporal por contingencias comunes, el tipo a aplicar a la cuantía completa de la base de cotización

⁷⁷² Hay que tener en cuenta que la Resolución de 19-12-2007 permitió que los trabajadores agrarios por cuenta propia que quedaron integrados con efectos del 1 de enero de 2008 en el Sistema Especial de Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios del RETA pudieron diferir el pago de las cuotas de la Seguridad Social del mes de enero de 2008, hasta en cinco meses si así lo hubiesen solicitado, es decir hasta el 30 de junio de 2008.

es del 3,30 %. Este tipo es también aplicable a los trabajadores mayores de 65 años que continúen en activo, teniendo acreditados 35 o más años de cotización al amparo de la disposición adicional 32 de la Ley General de Seguridad Social, de conformidad con el artículo 30.2 de la OTAS/76/2008, de 22 de enero.

3 Para la cotización por contingencias profesionales se aplican las reglas generales del RETA. En este sentido se aplicarán los porcentajes sobre la tarifa de primas incluida en la disposición Adicional 4 de la Ley 43/2006, modificada por las disposición final 14 de la Ley 51/2007⁷⁷³.

Se aplica igualmente dentro de este Sistema especial la cotización adicional del 0,1%, prevista para financiar las prestaciones por riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural, cuanto no se hubiera optado por la cobertura de las contingencias profesionales.

Cuando no se hubiese optado por la cobertura de la totalidad de las contingencias profesionales por parte de los trabajadores que procedan del Régimen Especial Agrario se debe abonar en concepto de invalidez, muerte y supervivencia la cuota resultante de aplicar a la base de cotización elegida el tipo del 1%.

Hay que tener en cuenta que la cobertura de la Incapacidad temporal por contingencias profesionales es voluntaria para los trabajadores incluidos en el sistema especial de conformidad con la disposición adicional 3ª.3 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo, con excepción de los trabajadores autónomos económicamente dependientes, tal y como se establece en el artículo 26.3 de la Ley 20/2007 que deberán consecuentemente cotizar por la cobertura de esta contingencia⁷⁷⁴.

⁷⁷³ Vid.: LÓPEZ GANDÍA, J.: "La convergencia entre regímenes de la Seguridad Social", op. cit., p. 221. En un principio se entendía que en el caso de la cotización por contingencias profesionales se tenía que establecer una "cotización voluntaria adicional por contingencias profesionales que ahora se incluye en la cotización tarifada de manera obligatoria.

⁷⁷⁴Vid. DESDENTADO BONETE, A.: "El futuro del Régimen Especial Agrario: un largo adiós", op. cit., p. 35. Según el autor se debe advertir que es en la cotización donde se encuentra la

El cónyuge y los descendientes menores de 40 años del titular de la explotación agraria dado de alta en el sistema especial de trabajadores autónomos que se incorporen a este sistema especial disfrutaban de una reducción en la cotización por contingencias comunes de cobertura obligatoria durante un período de cinco años. Esta reducción es de un 30 % de la cuota que resulta de aplicar la base mínima de cotización que corresponda el tipo del 18,75%.

Tienen derecho a esta reducción quienes hubieran disfrutado de la reducción que con el mismo contenido se establece en la disposición transitoria 2ª de la Ley 18/2007, para esos mismos cónyuges e hijos cuya incorporación al REA tuvo lugar entre el 1 de agosto y el 31 de diciembre de 2007, aunque se descuenta de la duración total el tiempo de reducción de cotización disfrutado antes del 1 de enero de 2008. También es aplicable a quienes vinieran disfrutando de las reducciones de cuotas contempladas en la Disposición Adicional 49 de la Ley 30/2005, derogada por la Ley 18/2007, aunque, al igual que en el supuesto anterior, se descuenta de la duración total el período disfrutado antes del 1 de enero de 2008. Esta reducción es incompatible con la reducción y bonificación establecida para los nuevos trabajadores incluidos en el RETA en virtud de la Disposición Adicional 35ª de la LGSS⁷⁷⁵.

especialidad del sistema frente a las normas de aplicación del RETA. Se establece un régimen de cotización que tiene una presión contributiva inferior del orden del 8% en relación con el establecido en el RETA. Además hay que tener en cuenta que esta diferencia de trato no se compensa con las aportaciones estatales por lo que tiene que ser asumido por el RETA en su conjunto.

⁷⁷⁵ Vid.: MARTÍN VALVERDE, A. y GARCÍA MURCIA, J.: Tratado práctico de Derecho de la Seguridad Social, Volumen II, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2008, pp. 1070-1074

TERCERA PARTE

OTROS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL AGRARIA

CAPÍTULO I

PRESTACIONES DE INSERCIÓN PROFESIONAL EN EL ÁMBITO AGRARIO

1 INTRODUCCIÓN.

Como ya se ha puesto de manifiesto en el capítulo II de la primera parte de este estudio, relativo a la conceptualización actual de la protección social agraria, además de las prestaciones de seguridad social agraria, existe otro grueso importante de las medidas de protección social agraria que técnicamente no pueden ser consideradas como Seguridad Social. Hay que tener en cuenta que en estos supuestos la Administración Autonómica tiene cada vez un mayor papel⁷⁷⁶. También hay que precisar que, aunque técnicamente son medidas distintas de las prestaciones económicas del Sistema de Seguridad Social, no son ajenas al sistema de protección social⁷⁷⁷. Es más, en muchos casos vienen indisolublemente ligadas por el ordenamiento jurídico⁷⁷⁸. En el ámbito agrario se incardinan dentro de las denominadas medidas de activación de las prestaciones por desempleo que se lleva a

⁷⁷⁶ Vid.: MONEREO PÉREZ, J.L y DÍAZ AZNARTE: *El Estado Social Autonómico. Estudio especial del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Bomarzo, Albacete. 2008, p. 65.

⁷⁷⁷ Vid.: MÁRQUEZ PRIETO, A.: *La protección por desempleo en España y en otros Estados Europeos*, Madrid, MTAS, 2001.

⁷⁷⁸ Vid.: MONEREO PÉREZ, J.L.: "El ciclo largo de la reforma de la Seguridad Social: Significación técnica y político jurídica del proceso de reforma legislativa actual", en VV.AA.: *La Reforma de la Seguridad Social. Estudio sistemático de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social*, La ley, Madrid, 2008, p. 142.

cabo por el artículo 6 del Real Decreto 426/2003 por el que se establece la Renta Agraria⁷⁷⁹.

Estas medidas están adquiriendo cada vez una mayor importancia ya que están sufriendo las carencias de la Seguridad Social para hacer frente a los riesgos sociales. Así, se han venido implementando de una manera separada pero paralela a la Seguridad Social Agraria. Son medidas dispersas, fragmentarias pero que han venido a ser complementarias o incluso sustitutivas de las medidas de la Seguridad Social dentro de la función de protección social que a la misma le compete. En concreto las medidas de inserción han tratado de hacer frente a las insuficiencias de la Seguridad Social Agraria en materia de protección por desempleo dadas las dificultades para el acceso y mantenimiento de los puestos de trabajo en el ámbito agrario y los riesgos generados por el carácter temporal y migratorio de la actividad agraria con un elevado índice de incertidumbre laboral. Por ello, y atendiendo a las razones ya mencionadas en el Capítulo antedicho se hace necesario un análisis exhaustivo de todas esas medidas empezando por las prestaciones de inserción.

Por último, antes de entrar a proceder a ese análisis pormenorizado, conviene recordar que dada su fragmentariedad y dispersión normativa todas estas medidas no han sido abordadas hasta ahora desde una perspectiva homogénea como instrumentos de protección social, aún cuando se tratan de medidas que están insertas dentro de una política de protección, tratan de garantizar las condiciones de vida de la población agraria, pretenden potenciar la paridad de renta entre la población agraria y el resto de los sectores de la población y hacen frente a los riesgos sociales agrarios como elemento fundamental para evitar la despoblación de las zonas rurales a raíz de la escasez de recursos a la que tiene que hacer frente este sector de la población. Sobre estos presupuestos teóricos y justificativos se pasa a realizar ese análisis global las medidas mencionadas.

2.- FORMACIÓN PROFESIONAL AGRARIA

⁷⁷⁹ Vid.: MOLINA NAVARRETE, C., CUEVAS GALLEGOS, J., MOLINA HERMOSILLA, O. y DE LA CASA QUESADA, S.: "La "contrarreforma" del sistema de protección por desempleo: continuidades y discontinuidades tras la Ley 45/2002, de 12 de diciembre". *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social*, núm 238, 2003, pp. 53-112.

2.1.- LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO AGRARIA

Uno de los objetivos básicos de las Administraciones Públicas respecto de la población agraria es que posean la suficiente capacitación para la inserción laboral. La formación profesional de los trabajadores agrarios se convierte en un medio importante para hacer frente al riesgo del desempleo en unos momentos en los que la sociedad rural se encuentra inmersa en unos procesos de cambio tecnológico, económico y social. La formación profesional es un mecanismo de adaptación permanente de las cualificaciones profesionales a los nuevos retos que pueden provocar el aumento del desempleo en el ámbito agrario. De esta forma permite una adaptación permanente a las nuevas tecnologías y al cambio en las políticas y paradigmas que permiten garantizar la sostenibilidad de los puestos de trabajo en el ámbito agrario al condicionar el crecimiento y progreso del sector a nivel regional y nacional, permitiendo alcanzar unos determinados niveles de competitividad⁷⁸⁰.

⁷⁸⁰ Este carácter pro-activo de la formación profesional, vinculado a la inserción profesional, se ha tratado de potenciar aún más con las últimas modificaciones introducidas por el RD 395/2007, de 23 de marzo, que crea el Subsistema de Formación para el empleo (BOE núm. 87, de 11 de abril de 2007). Este nuevo modelo de formación profesional orientado exclusivamente al empleo ha sido fruto de una evolución continuada que comenzó en el año 2002 con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de cualificaciones y formación profesional, que trató de integrar las distintas ofertas de formación profesional con la finalidad de hacer posible el reconocimiento y acreditación de competencias profesionales. Posteriormente esta línea de tendencia se acentuó con la Declaración de diálogo social "Competitividad, empleo estable y cohesión social" llevada a cabo entre el Gobierno, CEOE, CEPYME, CCOO y UGT en julio de 2004. En esta declaración se pusieron de manifiesto las necesarias adaptaciones que se tenían que realizar en el sistema de Formación Profesional para potenciar el empleo. Por su parte, el Consejo Europeo de 2005 aprobó una directriz sobre la necesidad de adaptar los sistemas de educación y formación a las nuevas necesidades que se han planteado como consecuencia de los cambios en los sistemas productivos a raíz de la incorporación de las nuevas tecnologías, en un intento de relanzar la Estrategia de Lisboa. Por último, destaca el Acuerdo de Formación Profesional para el empleo suscrito por el Gobierno y las Organizaciones empresariales en febrero del año 2006. Sobre la vinculación de estas transformaciones a las nuevas necesidades requeridas para fomentar el empleo véase SERRANO FALCÓN, C.: "La Formación para el Empleo" en VV.AA.: Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía, (Dir. y Coord. MONEREO PÉREZ, J.L. y SERRANO FALCÓN, C.), Comares, Granada, 2009, p. 50.

La formación de los trabajadores agrarios se inserta dentro de las políticas activas de empleo desempeñadas por las Administraciones públicas y ha entrado a formar parte de la dimensión activa de las prestaciones por desempleo del Sistema de la Seguridad Social a través del artículo 6 del Real Decreto 426/2003 por el que se regula la Renta Agraria⁷⁸¹. Es por esto que también son consideradas como prestaciones técnicas del mismo⁷⁸².

Se entiende que la cualificación profesional de la población activa, tanto de los trabajadores agrarios por cuenta ajena como de los trabajadores agrarios por cuenta propia resulta decisiva para garantizar ya no sólo el bienestar de la población sino también el mantenimiento de la propia estructura rural. De esta forma, estos planes de formación van dirigidos tanto a los trabajadores por cuenta ajena como a los trabajadores por cuenta propia. La formación de los trabajadores agrarios por cuenta propia resulta fundamental porque representan el 80% del total de las explotaciones agrarias. Por tanto, de sus posibilidades de supervivencia depende el futuro del medio rural⁷⁸³.

2.2.- DESAFÍOS DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL AGRARIA

El sometimiento de la actividad agraria a los nuevos parámetros de la seguridad alimentaria y del manejo respetuoso del medio ambiente está requiriendo habilidades específicas diferentes a las del saber-hacer tradicional. Además, se están

⁷⁸¹ MOLINA NAVARRETE, C., 2006, p. 53.

⁷⁸² Este marco de formación profesional agraria ha recibido un fuerte impulso en la Comunidad Autónoma Andaluza desde 1993. A partir de esta fecha los Agentes Sociales, con la posterior incorporación de la Administración, han contribuido poderosamente al diseño, gestión e implantación de un modelo de formación, que aunando los intereses de los trabajadores agrarios ha perseguido como último fin la creación y mantenimiento del empleo. Para ello fue suscrito el VI Acuerdo de Concertación Social de Andalucía (MONEREO PÉREZ, J.L. y DÍAZ AZNARTE, 2008, p. 79). En el apartado III.1.4 de dicho acuerdo fueron establecidas medidas específicas para implantar en Andalucía la "cultura de la calidad del empleo", con actuaciones que permitieran la cualificación de la población andaluza (MOLINA HERMOSILLA, O.: 2005, p. 249).

⁷⁸³ Sobre la incidencia directa de la formación en el empleo véase CHACÓN RODRÍGUEZ, L.: "Formación y empleo en la era de la información: España retos y posibilidades", en VV.AA. *Educación y formación a las puestas del siglo XXI. La Formación Continua en España* (CHACÓN, L. y MONTALVO, M.D., Ed.), Editorial Complutense, S.A., Madrid, 1999, p. 12.

desarrollando un número de explotaciones agrarias bajo fórmulas jurídicas tales como sociedades mercantiles o comunidades de bienes que requieren una mayor dedicación y, por tanto, de formación por parte de los trabajadores que desarrollan su actividad en ellas. Sin embargo, para poder adquirir esas mayores habilidades y profundizar en la formación se requiere una formación básica que en la actualidad resulta insuficiente tanto en el caso de los trabajadores agrarios por cuenta ajena como en el caso de los trabajadores agrarios por cuenta propia⁷⁸⁴.

En el sector agrario, existe una enorme diversidad en cuanto al grado de formación básica, pero en todos sus niveles se caracteriza por su insuficiencia⁷⁸⁵. Mientras que hay una parte de trabajadores agrarios por cuenta propia que tienen niveles de formación elevados, la gran mayoría tienen escasa preparación. Lo mismo ocurre con los trabajadores por cuenta ajena. El trabajo por cuenta ajena en el ámbito agrario se realiza por unas condiciones de precariedad y eventualidad que desincentiva a los trabajadores mejor formados a permanecer en el sector. Esto se plasma en las áreas más dinámicas en las que el alto volumen de trabajo asalariado ha ido sustituyendo al trabajo familiar.

Las condiciones laborales y de seguridad social, con unos salarios más bajos que en otros sectores, ha provocado que cuando los jóvenes terminan su formación dejan el trabajo agrario, cuestión cuyas causas están relacionadas con la propia elección profesional, la viabilidad de las explotaciones por motivos estructurales y la propia imagen social de la actividad agraria. Solamente se detecta un índice significativo de permanencia de jóvenes bien formados en empresas de cierto tamaño, en sectores concretos y en explotaciones diversificadas.

⁷⁸⁴ Vid.: LUTTRINGER, J.M.: *Le droit de la formation continue*, Dalloz, París, 1986. Se pone de manifiesto cómo la formación para el empleo no es algo aislado sino que depende de todo un conjunto de ámbitos que influyen definitivamente en su conformación en las posibilidades de desarrollo. Así las estrategias de formación continua se conjugan y confunden con las “de educación, el empleo, la gestión de las empresas, el desarrollo regional y local, la promoción social y profesional de los individuos”.

⁷⁸⁵ Vid. *Libro Blanco sobre la educación y formación. Enseñar y aprender, hacia una sociedad cognitiva*. Comisión de las Comunidades europeas, 29 de noviembre de 1995, (Com (95) 590, final). Se pone de manifiesto la existencia de un desfase entre el sistema educativo ante los retos que plantea la adaptación a los cambios tecnológicos y el proceso de internacionalización y globalización de la economía.

Este déficit formativo se transmite a las cooperativas, a las organizaciones agrarias, los consejos reguladores y, en general a todas las estructuras que emanan de los trabajadores agrarios y afectan a las oportunidades de creación y mantenimiento del empleo en el medio agrario. La falta de personas formadas para cubrir los Consejos Rectores de las cooperativas, la escasa preparación de los miembros de las asambleas, dificulta las posibilidades de desarrollo en la mayoría de los casos⁷⁸⁶.

Según los resultados del trabajo “Condiciones de vida y de trabajo de los agricultores y ganaderos españoles” (ICES 1998) el 28% de los agricultores que dedican todo o la mayor parte de su tiempo a la explotación no tienen estudios de ninguna clase, el 47,6% ha completado los estudios primarios, un 11,6% tienen bachillerato elemental, mientras que sólo un 12,8% supera ese nivel. Dentro de este último segmento, sólo el 6,8% ha cursado bachillerato superior u otros estudios. Si nos centramos en la formación específica los datos son todavía más alarmantes, sólo un 6% han estudiado FP y de estos la mitad han seguido la rama agraria. Además los trabajadores agrarios con mayor formación profesional son los que se encuentran entre los grupos de menor edad.

En la actualidad tampoco parece que haya vías de solución. La formación general que se imparte dentro de los planes generales de educación se caracteriza en el ámbito agrario por unos altos índices de fracaso escolar y el abandono del sistema educativo a una edad muy temprana⁷⁸⁷. En determinados ámbitos productivos muy dinámicos los jóvenes tienen una clara tendencia al abandono del sistema educativo

⁷⁸⁶ En cuanto a la necesidad de cambios en el sistema de formación véanse: CEDEFOP: *Formación para una sociedad en cambio (Informe acerca de la situación actual de la investigación sobre formación profesional en Europa*, CEDEFOP, Salónica, 1993. Comisión Europea, *La formación profesional en la Comunidad Europea: desafíos y perspectivas*, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades europeas, Luxemburgo, 1993. CEDEFOP: *AGORA II: El papel de la empresa en la formación permanente*, Salónica, 1998 y VV.AA.: *La formación continua ante la sociedad de la información*, FORCEM, Madrid, 2000.

⁷⁸⁷ Sobre cómo afectan los problemas de la formación básica a la inserción profesional vid. MIRÓN HERNÁNDEZ, M.M.: *El derecho a la formación profesional del trabajador*, CES, Madrid, 2000, pp. 24 a 28.

para incorporarse a la actividad productiva familiar despreciando la propia formación a favor de la práctica profesional.

Superar esta deficiente formación resulta complicado porque hay diversas razones tanto de tipo sociológico como estructural que dificultan las posibilidades de acceso a la formación y obstaculizan la accesibilidad y mantenimiento de los puestos de trabajo⁷⁸⁸. A continuación se destacan algunas de estas razones:

1ª La escasa valoración de la formación en el medio agrario. El principal problema al que se enfrenta la formación en el sector agrario es la escasa valoración con la que cuenta. La formación no se valora suficientemente en sí misma por el propio sector lo que hace que las decisiones en cuanto a gestión y contenidos, estén respondiendo a intereses no necesariamente sectoriales. En este sentido se produce una situación de desfase entre las estrategias planteadas por la administración y los aspectos planteados por el sector. Se está en un riesgo de falta de coherencia en la estrategia formativa a implantar. No se están articulando unas propuestas concretas coherentes por parte de los agentes del sector y sus representantes. Salvo determinadas empresas suministradoras de insumos que si necesitan mejorar la formación de los trabajadores agrarios para dar salida a sus innovaciones el resto no requieren una formación específica⁷⁸⁹. Son varias las causas de esta deficiente valoración:

- La estructura y mecanismos de incorporación en el sector no exigen que la formación sea un requisito necesario.

⁷⁸⁸ Vid.: CHACÓN RODRÍGUEZ, L.: "Formación y empleo en la era de la información: España retos y posibilidades", en VV.AA. *Educación y formación a las puestas del siglo XXI. La Formación Continua en España* (CHACÓN, L. y MONTALVO, M.D., Ed.), op. cit., p. 12. Se pone de manifiesto la necesaria conexión entre formación y acceso al empleo.

⁷⁸⁹ Hay que tener en cuenta que la formación profesional se ha convertido en uno de los objetivos esenciales para cualquier sector económico pues de él depende su supervivencia dentro del ámbito económico. En este sentido vid.: Libro Blanco sobre la educación y formación. Enseñar y aprender, hacia una sociedad cognitiva. Comisión de las Comunidades Europeas, 29 de noviembre de 1995, (Com (95) 590, final) y "Educación y tecnología", en *Competir a Europa*, Fundació Empres i Ciència, UAB, 1997, Barcelona, pp. 102-126.

- La profesionalización en el sector agrario es algo poco definido, genérico y difícil de concretar. Los trabajadores agrarios no asocian profesionalidad necesariamente con mayor formación.

- Se ha prestado poca atención a la formación agraria y sus posibilidades de desarrollo⁷⁹⁰. Muestra de ello es que apenas existen análisis sobre la formación en agricultura, tema al que apenas se le ha tenido en consideración desde el punto de vista académico⁷⁹¹.

2ª El condicionamiento de la formación a la estructura de las explotaciones agrarias. Las características que presentan las explotaciones agrarias repercuten en el retroceso en la adquisición de la formación de los trabajadores que desarrollan su actividad en ellas. Entre estas características destacan:

- El pequeño tamaño de las explotaciones. La escasa dimensión repercute en la falta de profesionalización ya que muchos de los trabajadores agrarios por cuenta propia le dedican menos del 50% de su tiempo de trabajo a la explotación.

- La titularidad individual de las explotaciones. La gran mayoría de las explotaciones tienen un único titular persona física cuyas condiciones no son las más favorables para la adquisición de formación. En muchos casos se tratan de personas que ni siquiera están inscritas en el REA o en el RETA debido a su avanzada edad, ya que se han jubilado, o tienen otra ocupación.

⁷⁹⁰ Atendiendo a estos desafíos vid.: Comisión Europea, *La formación profesional en la Comunidad Europea: desafíos y perspectivas*, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades europeas, Luxemburgo, 1993, CEDEFOP: AGORA II: *El papel de la empresa en la formación permanente*, Salónica, 1998 y VV.AA.: *La formación continua ante la sociedad de la información*, FORCEM, Madrid, 2000.

⁷⁹¹ Vid.: SERRANO FALCÓN, C.: "La formación para el empleo en Andalucía" en VV.AA.: *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, (MONEREO PÉREZ, J.L. y SERRANO FALCÓN, C.), op. cit., p. 50. Como pone de manifiesto la profesora Serrano ello no se produce solamente en relación con la formación profesional agraria en particular sino que afecta a todo el ámbito de la formación profesional. Así sostiene que "Si la materia de Empleo se caracteriza en la actualidad por carecer de estudios completos a nivel jurídico, por el caos en la organización de sus instituciones, y por la dispersidad normativa, un buen ejemplo lo encontramos en la Formación Profesional para el empleo.

3ª Las deficiencias formativas de determinados colectivos agrarios. Las deficiencias formativas se ponen más de manifiesto en el caso de las mujeres y de las personas de edad avanzada:

- El componente de género. Las trabajadoras agrarias que tienen una media de al menos tres años más de permanencia en el sistema educativo luego permanecen con mucha menor frecuencia en la explotación⁷⁹². Solamente las trabajadoras agrarias por cuenta propia, titulares de explotaciones agrarias suelen estar más cualificadas que la media y llevan a cabo una gestión empresarial.

- La edad. Los niveles adecuados de formación agraria se mantienen en el caso de los trabajadores agrarios más jóvenes y más profesionalizados. Esta tendencia se pone de manifiesto en los casos de permanencia de los hijos en el desarrollo de la actividad agraria en sectores que en general tienen buenos resultados y garantías de viabilidad: horticultura, floricultura, ganado intensivo, viticultura, olivicultura... Sino los jóvenes con formación del medio agrario deciden apostar por otros sectores productivos.

2.3.- OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL AGRARIA

La Formación profesional en el medio agrario tiene una finalidad fundamental de protección frente al desempleo. Esta protección tiene que hacer frente a los nuevos retos que afectan al sector⁷⁹³. La cobertura de este riesgo del desempleo desde el plano formativo está inscrita en las políticas generales de protección social del medio agrario. La formación se establece como un elemento obligado y de ella se hace depender la sostenibilidad del empleo en el ámbito agrario y las posibilidades, por tanto, de hacer frente a los riesgos con un nivel de suficiencia económica adecuado. Así, se considera que la formación en el ámbito agrario no tiene una finalidad

⁷⁹² TOURAINE, A.: "América Latina en tiempos de Chávez", *Nueva Sociedad*, Vol. 205, 2006, pp. 45 y ss. y RAZAVI, S.: *Agrarian Change, Gender, and Land Rights*, Blackwell, Oxford, 2003. p. 290 y ss. Esta situación ha sido continuamente denunciada por las asociaciones de mujeres del mundo rural y para ello se han propuesto como objetivos prioritarios luchar por la justicia social, la igualdad de género y preservación de la tierra.

⁷⁹³ Sobre la necesidad de atender a los nuevos retos del sector véase ROJO TORRECILLA, E.: "Las políticas de empleo. Especial atención a las políticas de inserción para los colectivos más desfavorecidos", *RL* 8/98, p. 22.

reparatoria como las medidas de Seguridad Social aunque vaya vinculada a ella, sino que se trata de una inversión de futuro, de garantía para el desarrollo del empleo y, en consecuencia, del bienestar de la población agraria⁷⁹⁴. Por todo ello, la formación profesional agraria atiende a unos objetivos específicos que es necesario precisar:

1.- Revalorización de la formación en el sector agrario. Para llevar a cabo este objetivo se siguen dos criterios:

1º Promoción de actuaciones que realcen el valor de la formación agraria. Se trata de desarrollar medidas dirigidas al seno de las familias rurales y a los jóvenes en edad de adquirir habilidades para que vayan más allá del saber hacer tradicional del ámbito agrario. Para implantar estas medidas se requiere un análisis de la situación formativa del sector mediante estudios y trabajos promovidos desde los poderes públicos y las organizaciones sectoriales que permita la consolidación de estos planes de revalorización a través de un seguimiento periódico.

2º Acercamiento de la formación a las necesidades del sector para garantizar la accesibilidad al empleo⁷⁹⁵. Se requiere la participación de los agentes sociales y económicos representativos del sector agrario para revisar los esquemas aplicados hasta ahora realizando un análisis en profundidad de su estructura organizativa, su idoneidad y la de los contenidos impartidos, adecuándolos a una estrategia formativa moderna, rigurosa y eficaz⁷⁹⁶. La coordinación con los agentes económicos y sociales resulta imprescindible para diseñar unos itinerarios educativos que respondan a necesidades reales, dotándolos así de la coherencia imprescindible. Dentro de este contexto también resultan relevantes las aportaciones que se puedan realizar desde el ámbito académico, las empresas agrarias o los grupos de acción local para impulsar una formación orientada al desarrollo rural integral, buscando contenidos adaptables a

⁷⁹⁴ Vid. CHACÓN RODRÍGUEZ, L.: "Formación y empleo en la era de la información: España retos y posibilidades", en VV.AA. *Educación y formación a las puestas del siglo XXI. La Formación Continua en España* (CHACÓN, L. y MONTALVO, M.D., Ed.), op. cit., p. 12. Se pone de manifiesto la necesaria correlación entre empleo y formación.

⁷⁹⁵ MIRÓN HERNÁNDEZ, M.M.: *El derecho a la formación profesional del trabajador*, op. cit., p. 24.

⁷⁹⁶ Vid.: GARRIDO L. y TOHARIA, L.: "Cambio ocupacional y necesidades de formación en España 1985-1995", *Economía Industrial*, núm. 277/91, pp. 159 y ss.

cada circunstancia a la hora de establecer los programas de formación o las estancias en las empresas⁷⁹⁷.

2 Profesionalización.

Para poder introducir las capacidades personales que se precisan para atender a las necesidades que se están demandando y elevar la consideración de la formación en el medio agrario se requiere ligar la profesionalización del sector con un nivel de formación exigible para su incorporación al mismo. Y esto en sus distintos ámbitos: agricultura, ganadería, silvicultura, industria agroalimentaria y desarrollo rural. En este sentido se impone una nueva noción de profesionalización en el medio agrario. No unida exclusivamente al desarrollo manual de la actividad agraria sino integrando la capacidades de innovación en el trabajo habitual, de introducir nuevas formas de producir, de manejar la información disponible, de manejarse en otros sectores relacionados como el alimentario y de desarrollar nuevas actividades dentro y fuera del sector⁷⁹⁸.

La profesionalización agraria requiere niveles adecuados de formación básica, el manejo de nuevas tecnologías de la información y comunicación, una aproximación a la producción abierta, y una formación continua de los agricultores que facilite la incorporación de las innovaciones y la adecuación a las nuevas exigencias⁷⁹⁹. El objeto fundamental de la formación agraria es la profesionalización de la agricultura dentro de los objetivos que reivindican las organizaciones profesionales agrarias y las

⁷⁹⁷ Vid.: FAVENNEC-HÉRY, F.: "Trabajo y formación profesional, una frontera que se desdibuja", RIT, vol. 115, 1996, núm. 6, pp. 724 a 726. Se pone de manifiesto como la formación no sólo debe atender a la capacitación sino a la inserción social de los individuos. Por ello la formación se convierte en un proceso permanente integrada en el desarrollo de la actividad productiva y adquiere un carácter ininterrumpido. En ningún caso se puede ya reconducir a la preparación de un trabajo estable como medio de vida.

⁷⁹⁸ Vid.: ALONSO OLEA, M. y CASAS BAAMONDE, M.E.: Derecho del trabajo, Civitas, Madrid, 1998, p.541. La Formación no solamente se tiene que entender como mera capacitación sino como un proceso que garantice la inserción laboral.

⁷⁹⁹ Vid. OIT: Formación Profesional: Glosario de términos escogidos. OIT, Ginebra, 1993. No se puede hacer un análisis de la formación para el empleo en el medio agrario sin tener en cuenta la formación básica. Hay que tener en cuenta que dentro de la noción de formación profesional están integradas diversas modalidades que garantizan el objetivo de inserción, la formación inicial, la actualización de conocimientos, la formación específicamente adaptada a un puesto de trabajo y, por supuesto disciplinas de educación general.

cooperativas permitiendo hacer atractivo el sector agrario a aquellas personas que han alcanzado un nivel mayor de formación.

3 Adaptación a la evolución del sector.

El sometimiento de la formación a las necesidades que actualmente demanda el sector se considera elemento imprescindible para garantizar el empleo actual y futuro de la agricultura y del medio rural. Son necesidades que suponen un cambio de concepción de la actividad agraria con la finalidad de permitir un mayor desarrollo y empleo en el sector agrario. Es un desarrollo del medio rural en el que se puede complementar la actividad agraria con otro conjunto de actividades que puedan aumentar los recursos de la población agraria y desarrollar la capacidad para hacer frente a los riesgos. Entre estas nuevas necesidades se pueden señalar las siguientes:

- Necesidad de innovación tecnológica: La formación profesional agraria se tiene que adaptar a los cambios operados en el desarrollo productivo de la sociedad agraria mediante la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y otras tecnologías nuevas y no tan nuevas que irrumpen en el medio rural y en la agricultura, son innovaciones que afectan al conjunto de la sociedad y que repercuten necesariamente en la agricultura⁸⁰⁰.

- Necesidad de seguridad agroalimentaria.

- Necesidad de adaptación a las nuevas demandas medioambientales. Se incluyen aquí el tema de las energías limpias y renovables, su relación con los procesos de desalinización de aguas, el uso y tratamiento de los residuos generados en la actividad agraria y los núcleos rurales, etc

2.4.- GESTIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL AGRARIA

⁸⁰⁰ MIRÓN HERNÁNDEZ, M.M.: *El derecho a la formación profesional del trabajador*, op. cit. , p. 24.

2.4.1.- Competencias de las Administraciones Públicas

En el ámbito privado existen ejemplos de actuaciones de carácter formativo. Se pueden destacar las acciones de la ATRIA, de la Asociación de Defensa Ganadera, de cooperativas y de empresas particulares, de técnicos de grupos de Desarrollo Rural y de empresas de asesoría técnica, en particular las actuaciones llevadas a cabo por los técnicos de las empresas de insumos para la agricultura, maquinaria, semillas, fitosanitarios... Estos juegan un papel importante a la hora de asesorar a los trabajadores agrarios en el ejercicio de su actividad sin embargo no suplen totalmente el déficit de formación básica y, además, existen en muchos casos un componente comercial que frente a la poca formación básica y específica coloca a los trabajadores agrarios en una situación de desventaja clara para discernir la conveniencia o no de las propuestas formuladas. En consecuencia, las actuaciones en el ámbito privado para corregir déficit de formación en el ámbito agrario no son suficientes para garantizar el empleo en este sector⁸⁰¹.

Las administraciones públicas de todos los países europeos han advertido esa necesidad de fomentar una más y mejor formación desde el ámbito público de la misma manera que se hace con el resto de los sectores económicos. La propia Comisión Europea movida por una pretensión de garantía de la calidad e idoneidad de la formación profesional en el ámbito agrario ha planteado iniciativas encaminadas a mejorar la coordinación, transparencia, mejora y conocimiento de los sistemas vigentes en los países miembros. Se reconoce de esta manera a la formación profesional en el ámbito europeo como un elemento imprescindible para garantizar la viabilidad del empleo en el sector agrario⁸⁰².

⁸⁰¹ Vid. DE LA TORRE, I.: "La formación y las organizaciones: Los Acuerdos Nacionales de formación Continua", *REIS*, núm. 77-78/97.

⁸⁰² Vid. SERRANO FALCÓN, C.: "La formación para el empleo en Andalucía" en VV.AA.: Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía (MONEREO PÉREZ, J.L. y SERRANO FALCÓN, C., Dir y Coord.), op. cit., p. 51. Se refleja la preocupación de la Comunidad Europea en este sentido dentro de la necesidad de relanzar la Estrategia de Lisboa. En este sentido, hay que mencionar las directrices del Consejo Europeo de junio de 2005 que han culminado definitivamente en España con la creación del Subsistema de Formación para el empleo en virtud del Decreto 395/2007, de 23 de marzo.

Esta función pública atribuida a la formación profesional agraria hace que en su desempeño se vean implicadas todas las administraciones públicas, no solamente las encargadas de desarrollar una política social. La dimensión garantista de esta formación profesional no se puede entender sin su conexión con la política agraria y con la política formativa de carácter general. Es un sistema en cuyas actuaciones intervienen administraciones de protección social, educativas y agrarias, con una implicación decisiva de los agentes sociales y económicos⁸⁰³.

En el ámbito nacional intervienen en su gestión el Ministerio de Trabajo e inmigración, el Ministerio de Medio Ambiente y Medio rural y marino y el Ministerio de Educación. Al igual que el resto de la formación profesional la formación específica agraria o agroalimentaria encaja dentro de tres niveles de formación: reglada, ocupacional y continua⁸⁰⁴. La organización y gestión de la primera depende del Ministerio de Educación las dos segundas del Ministerio de Trabajo. También el Ministerio de Medio Ambiente y Medio rural y marino desarrolla una parte de la formación continua.

⁸⁰³ Vid.: ARRIGO, G., "Coinvolgimento dei lavoratori e direttive 2001/86 e 2003/72", en ARRIGO, G. et altri, *Europa e democrazia industriale*, Ediesse, Roma, 2004. Según el artículo 5.1 del Convenio 150 de la OIT, los Estados tienen la obligación de promover procedimientos adecuados dentro del sistema de administración del trabajo para la consulta, cooperación y negociación entre la administración y las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores, tanto a nivel nacional, regional y local, como en los diferentes sectores de actividad económica. Para desarrollar una buena práctica administrativa en el ámbito agrario se hace ineludible la representación y participación en los diversos foros de las organizaciones de los empleadores y trabajadores agrarios.

⁸⁰⁴ Vid. SERRANO FALCÓN, C.: "La formación para el empleo en Andalucía", en VV.AA.: *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, (MONEREO PÉREZ, J.L. y SERRANO FALCÓN, C.: op. cit., pp. 50 y 51. Como pone de manifiesto la profesora Serrano el Sistema de Formación en España ha estado compuesto por dos subsistemas complementarios. En primer lugar por la denominada Formación Profesional Reglada que forma parte del sistema educativo formal y depende en cuanto a planificación del Ministerio de Educación y Ciencia. Sin embargo, hay que precisar que en la actualidad se encuentra en la mayoría de los casos transferidas a las Comunidades Autónomas. En el caso Andaluz la transferencia se realizó por el Real Decreto 3936/82, de 29 de diciembre (BOE de 22 de enero de 1983. En segundo lugar por la Formación profesional no Reglada integrada por la Formación Ocupacional que es la destinada a personas necesitadas de aprendizaje de un oficio o de una formación específica y la Continua, para personas ya empleadas, cuya planificación general depende del Ministerio de Trabajo que la gestiona a través del Servicio Público de Empleo Estatal.

Esta ubicación de la formación agraria facilita su imbricación con el resto de las actuaciones formativas pero impide una clara orientación hacia el empleo. Por ello dentro de las estrategias sobre formación profesional se han creado órganos de coordinación entre los distintos ministerios para que puedan resolver todos estos problemas. En particular, destaca el Consejo General de Formación Profesional dependiente del Ministerio de Trabajo que cuenta con la participación del Ministerio de Educación y del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y en el que también están representadas organizaciones sociales y económicas.

En el Sistema Nacional de Cualificaciones se definen los contenidos y módulos necesarios para acceder a cualificaciones válidas en todo el territorio nacional⁸⁰⁵. Una de las funciones principales de este sistema, gestionado desde 1999 a través del Instituto Nacional de Certificaciones (RD 375/1999), es la adecuación de los conocimientos adquiridos en la formación reglada, la ocupacional y la continua con la experiencia práctica para así permitir una mejor inserción⁸⁰⁶. Por ello, la participación del sector agrario resulta imprescindible. Dentro de este ámbito destacan las actuaciones llevadas a cabo por el Centro Nacional de Capacitación agraria CENCA de San Fernando de Henares, Madrid, que actualmente se encuentra adscrito a la Dirección general de Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

La formación en las tres modalidades se encuentra transferida a las Comunidades Autónomas. Entre ellas existe un marco de cooperación cuyo objetivo es coordinar sus posibilidades de actuación en esta área formativa. Se trata de una coordinación básica de los itinerarios formativos que trata de garantizar las amplias competencias de las Comunidades Autónomas dentro de una política general de educación destinada al fomento del empleo⁸⁰⁷.

⁸⁰⁵ MIRÓN HERNÁNDEZ, M.M.: *El derecho a la formación profesional del trabajador*, op. cit. , p. 26.

⁸⁰⁶ La regulación del sistema de cualificaciones actual se regula en la Ley Orgánica de cualificaciones y formación profesional del año 2002.

⁸⁰⁷ A raíz de la Reforma operada por el Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se crea el Subsistema de Formación para el empleo se establece ese marco general a nivel Estatal, sin embargo, quien tiene que "poner en marcha" el Subsistema de Formación para el Empleo son las Comunidades Autónomas. "El Estado, por tanto, se tiene que limitar a llevar a cabo la legislación laboral y a gestionar en este caso la formación profesional en las Comunidades

2.4.2.- Principios de actuación

A. Disponibilidad de recursos

Las administraciones públicas, tanto si son de carácter nacional como autonómico, están obligadas a poner todos los medios a su alcance para garantizar el buen uso de los fondos públicos destinados a la formación profesional agraria, en la medida en que este debe ser un objetivo primordial de la política agraria y formativa. Para eso debe garantizarse que las entidades involucradas dispongan de las estructuras indispensables a ese fin y de personal cualificado para la formación, así como de programas solventes, convenientemente validados por los órganos de seguimiento y control pertinentes.

En ese sentido uno de sus objetivos es el de promover la utilización de los medios formativos disponibles en los centros de enseñanza media y superior en materias agrarias, distribuidos por toda España, aplicándolos a la formación básica agraria, haciendo uso de las más modernas tecnologías de la información y la comunicación aplicadas a la formación a distancia, así como a la investigación y transferencia de tecnología. Particular interés tiene el aprovechamiento de estos recursos en el ámbito de la formación continua. Para garantizar la eficacia y eficiencia de estos recursos públicos las administraciones establecen códigos de buenas prácticas y protocolos de obligado cumplimiento para las entidades colaboradoras en esta modalidad formativa, garantizados mediante sistemas de auditorias apropiados⁸⁰⁸.

Autónomas en las que no se hayan traspasado aún las competencias”, esto es, País Vasco y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, que no tienen la posibilidad de gestionar políticas de empleo. En este sentido se manifiesta: SERRANO FALCÓN, C.: “La formación para el empleo en Andalucía”, en VV.AA.: *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, (MONEREO PÉREZ, J.L. y SERRANO FALCÓN, C.: , op. cit., p. 51.

⁸⁰⁸ Vid.: AGUILERA IZQUIERDO, R., CRISTÓBAL RONCERO, R. y GARCÍA PIÑEIRO, N.P.: *El régimen jurídico de la formación Continua*, Thomson- Civitas, Navarra, 2005. p. 188. Con la entrada en vigor del nuevo sistema de formación profesional en nuestro país se ha producido el establecimiento de sistemas de evaluación, seguimiento y control de todas las iniciativas de formación que se realizan con la finalidad no sólo de fiscalizar el uso que las empresas hacen de las ayudas públicas que reciben, sino también, de mejorar las acciones formativas ofertadas

B. Participación de los actores del sector

En el medio agrario español, el déficit de formación profesional ha sido puesto de manifiesto por numerosos estudios en comparación con otros países de la Unión Europea. Para atender a todas estas dificultades y objetivos las administraciones públicas han desarrollado una amplia red de servicios a favor de la población agraria que trata de paliar los déficit formativos de los trabajadores agrarios, incluyendo en su estructura técnica a las cooperativas, agentes de desarrollo rural y resto de entidades representativas del sector⁸⁰⁹.

En cuanto que la formación es un pilar básico para atender a las políticas de fomento del empleo agrario, se considera que en este proceso de formación deben participar todos los actores del sector para que puedan conocer la situación al respecto, colaborar en la mejora e instrumentar los mecanismos para dotar de eficacia a los contenidos, métodos y divulgación y transferencia⁸¹⁰. Se entiende que es importante que la visión de las necesidades de los problemas del sector, desde distintos ángulos, se incorporen a los programas e itinerarios formativos, por lo que, en ese sentido, se facilita la participación de los agentes del sector y de sus estructuras organizativas para el logro de ese propósito. En consecuencia, todo plan de actuación que se lleve a cabo dentro de la Formación profesional agraria tiene que tener en cuenta la presencia y participación del sector⁸¹¹.

con la intención de que las mismas puedan responder a los objetivos de calidad en cuanto a los contenidos, la duración y el profesorado.

⁸⁰⁹ Vid. DE LA TORRE, I.: "La formación y las organizaciones: Los Acuerdos Nacionales de formación Continua", op. cit., pp. 16-17.

⁸¹⁰ Vid.: Comisión Europea, *La formación profesional en la Comunidad Europea: desafíos y perspectivas*, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades europeas, Luxemburgo, 1993. CEDEFOP: AGORA II: *El papel de la empresa en la formación permanente*, Salónica, 1998 y VV.AA.: *La formación continua ante la sociedad de la información*, FORCEM, Madrid, 2000.

⁸¹¹ Vid.: MONEREO PÉREZ, J.L. y DÍAZ AZNARTE, M.T.: *El Estado Social Autonómico. Estudio especial del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Bomarzo, Albacete, 2008, p. 79. Solamente con la participación de los interlocutores sociales se pueden atender a las específicas características regionales, provinciales o municipales que se requieren para la elaboración de las estrategias de desarrollo agrarias. Además, la participación se convierte en un factor decisivo para la obtención de inversiones en bienes y servicios públicos. Permite

La estructura organizativa de la agricultura participa en el diagnóstico, diseño y puesta en marcha de la política formativa hacia el sector agrario en el marco de sus relaciones de participación en la política agraria. Esto significa que forma parte en la misma medida que en otras políticas en los órganos de consulta y colaboración específicos en el ámbito de su sector⁸¹². Esta participación tiene como contrapartida la correspondiente corresponsabilidad en la gestión de la formación a todos los niveles. Teniendo en cuenta la poca incidencia de la gran empresa en el sector estas organizaciones son además, muy importantes para la aplicación de la formación continua, necesariamente ligada a las necesidades de las empresas y pueden y deben serlo mucho más en la transferencia de tecnología. En este ámbito las empresas cooperativas tienen una relevancia especial debido al tipo de relaciones establecidas con las empresas agrarias asociadas⁸¹³.

2.5.- ACTUACIONES ESPECÍFICAS

2.5.1.- La formación profesional agraria integral

fomentar la educación y la asistencia de salud en las zonas agrarias y refuerza la accesibilidad en el empleo.

⁸¹² MORENO VIDA, M.N., MONEREO PÉREZ, J.L., GARCÍA VALVERDE, M.D. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: *El Trabajo en la Agricultura*, Comares, Granada, 2005, p. 25 y TEUBNER, G.: *La cultura del Diritto nell'epoca della globalizzazione*, Armando Editore, Roma, 2005, p. 82. . Según estos autores se debe garantizar la participación de los operadores de las pequeñas y medianas empresas agrarias, de los trabajadores rurales y de los pequeños productores agrícolas en los procesos de formulación y aplicación de las leyes, políticas y programas que les conciernen Para ello se deben de crear instituciones y redes de diálogo que permitan garantizar que las opiniones de las organizaciones agrarias reciban la debida atención en el proceso de discusión, elaboración, aplicación y revisión de las políticas nacionales.

⁸¹³ BAUMEISTER, E.: *Las iniciativas campesinas y la sostenibilidad de los resultados de la reforma agraria en El Salvador, Nicaragua y Honduras*, UNRISD, Ginebra, 1999, pp. 28 a 31. En el ámbito de la representación agraria en la Administración del Trabajo las cooperativas desempeñan un papel decisivo. Las cooperativas ayudan a sus miembros a adquirir conocimientos sobre procedimientos democráticos puliendo su capacidad de liderazgo y capacitándolos en estrategias de negociación. Así, se nutren de valores y principios como la autoayuda, la auto-responsabilidad, la igualdad, la equidad y la solidaridad, de vital importancia en el contexto rural. Es por esto que han llegado a ser denominadas como escuelas de democracia.

El R.D. 395/2007, de 23 de marzo, que regula el subsistema de formación profesional para el empleo, establece en su artículo 23 que en el ámbito autonómico la oferta de formación profesional para el empleo debe comprender tanto la formación dirigida a trabajadores desempleados como a ocupados. Sin embargo, a la hora de llevar a cabo los programas concretos de formación profesional en el ámbito agrario se tienen que tener en cuenta todos los aspectos integrantes de la formación⁸¹⁴. Tanto la formación específica para el trabajo y la gestión del sector agrario propiamente dicho como la formación general de los activos del sector en la medida en que condiciona la capacidad para asimilar nuevos conocimientos y desarrollo de la actividad en el sistema actual⁸¹⁵. Además, hay que tener en cuenta que en el ámbito agrario no existe una distinción tan neta entre los distintos ámbitos de la formación profesional en la medida en que las características de inestabilidad profesional del sector agrario hacen que en la formación de este sector los perfiles se difuminen⁸¹⁶.

Debido a esta interconexión entre ámbitos formativos para garantizar el empleo en el sector agrario es necesario hacer mención, aunque sea brevemente, a la formación profesional reglada en cuanto mecanismo de inserción y a la formación agraria universitaria en cuanto que aporta los recursos necesarios para que la formación profesional agraria específica pueda llevarse a cabo⁸¹⁷.

⁸¹⁴ Vid.: LOPE A. y MARTÍN ARTILES, A.: "Las relaciones entre formación y empleo: ¿qué formación para qué empleo?", *Rev. Economía y Sociología del Trabajo*, núm. 27-28/1995, p. 256. Se evidencia cómo en la valoración social que se hace de la formación para la incorporación de la persona al puesto de trabajo no sólo se tienen en cuenta los conocimientos técnicos sino también las dimensiones actitudinales y comportamentales.

⁸¹⁵ Vid.: MONEREO PÉREZ, J.L. y MORENO VIDA, M.N.: "Cambio tecnológico, cualificación y formación profesional" en *V Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo*, MTSS, Madrid, 1987, p. 307. Los autores ponen de manifiesto la necesidad de atender a las necesarias líneas de conexión entre los distintos sistemas de formación.

⁸¹⁶ Preámbulo de la Orden de 18 de enero de 2002, por que se regula la formación de agricultores/as en los programas de incorporación de jóvenes a la agricultura, de modernización de explotaciones y de calificación de explotaciones prioritarias. BOJA núm. 17 de 09/02/2002.

⁸¹⁷ Vid.: FAVENNEC-HÉRY, F.: "Trabajo y formación profesional, una frontera que se desdibuja", op. cit., pp. 724 a 726. y LUTTRINGER, J.M.: *Le droit de la formation continue*, op. cit.. Se pone de manifiesto como la formación para el empleo es algo aislado de la mera capacitación y en consecuencia depende de todo un conjunto de ámbitos que influyen definitivamente en su conformación en las posibilidades de desarrollo. Así las estrategias de formación profesional forman parte también de las políticas "de educación, el empleo, la gestión de las empresas, el desarrollo regional y local, la promoción social y profesional de los individuos".

En relación con la primera hay que señalar que se trata de un tipo de formación incluida dentro del sistema educativo y que proporciona conocimientos agrarios jerárquicamente programados sobre una base polivalente. Se rige por la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo de 1990 y proporciona un certificado de profesionalidad. Esta formación profesional agraria exige unos medios e instalaciones costosos que sólo están disponibles en algunos centros lo que dificulta la opción para una población agraria muy dispersa. Con ello se dificulta el objetivo de inserción.

La situación varía de unas Comunidades Autónomas a otras. Mientras en algunas se han instalado nuevos centros y se ha promocionado esta formación en otras la oferta ha disminuido dejando grandes huecos geográficos. Hay que reseñar los centros formativos específicos para sectores muy especializados. También existen las llamadas escuelas comarcales de capacitación que continúan trabajando incluidas dentro de las redes formativas de las Consejerías de Educación aunque algunas de ellas han sido cerradas.

Con respecto a la formación agraria universitaria también hay que advertir que funciona como mecanismo de inserción tanto la de grado medio como la de grado superior. Es la principal cantera de técnicos próximos al sector y juegan un papel primordial en las asociaciones, grupos de desarrollo rural... para el fomento del empleo agrario. El problema fundamental de este tipo de formación es la puesta en contacto con la salida profesional⁸¹⁸.

Hay que tener en cuenta que esta red universitaria es muy importante para el desarrollo de la formación profesional específica. La extensa red de facultades y escuelas técnicas agrarias juegan un papel importante en la formación profesional prestando medios y profesores o, incluso, asumiendo de manera más o menos formal parte de la formación más especializada de los trabajadores agrarios más cualificados

⁸¹⁸ Vid.: LOPE A. y MARTÍN ARTILES, A.: "Las relaciones entre formación y empleo: ¿qué formación para qué empleo?", op. cit., p. 256. Se ponen de manifiesto la necesidad de conexión entre la formación y la incorporación de las personas a su puesto de trabajo.

y de los técnicos agrarios⁸¹⁹. También desde los ámbitos universitarios se programan cursos sobre desarrollo rural en términos generales y en cuestiones concretas. Su papel es particularmente importante en la formación de los agentes de desarrollo rural.

2.5.2.- Formación ocupacional agraria

La formación profesional ocupacional o formación de oferta, como se la denomina por el Decreto 395/2007, está enfocada directamente al fomento del empleo en el ámbito agrario y por ello se reconoce explícitamente como parte integrante de las políticas activas de empleo⁸²⁰. Está destinada fundamentalmente a los trabajadores agrarios por cuenta ajena desempleados sean o no demandantes del primer empleo⁸²¹. Este tipo de formación se encuentra con dificultades concretas para su desarrollo, apenas hay oferta específica para los trabajadores por cuenta ajena, existe poco acceso a la misma y la oferta difícilmente se cubre ya que el trabajo en la

⁸¹⁹ Vid.: AGUILERA IZQUIERDO, R., CRISTÓBAL RONCERO, R. y GARCÍA PIÑEIRO, N.P.: El régimen jurídico de la formación Continua, Thomson- Civitas, Navarra, 2005. p. 189. Actualmente se está poniendo un énfasis especial en las características y recursos destinados a este tipo de formación. Así, se tienen en consideración los contenidos de la acción formativa con especial atención a la adecuación de la acción formativa a las expectativas y necesidades de formación, la utilidad de los contenidos y su aplicabilidad al puesto de trabajo. Especialmente se atiende a los formadores teniendo en cuenta su nivel de preparación, especialización y comunicación, los medios didácticos, valorando primordialmente su disponibilidad, adecuación y estado de funcionamiento.

⁸²⁰ Hay que advertir que la terminología de formación ocupacional no se utiliza por el Decreto 395/2007 que califica a esta formación como formación de oferta dirigida tanto a ocupados como a desempleados y que persigue la obtención de mejor cualificación y, en su caso, certificados de profesionalidad). Sin embargo, todavía esta denominación de formación de oferta no se ha desarrollado en toda su dimensión, por lo que en la mayoría de la regulación todavía se sigue utilizando como denominación el término Formación Profesional Ocupacional. Muestra de ello es el caso Andalúz en el que, al igual que en la normativa de otras muchas Comunidades Autónomas, se sigue haciendo referencia a formación ocupacional en la medida en que todavía no se ha desarrollado el subsistema de formación para el empleo. Vid. SERRANO FALCÓN, C.: "La formación para el empleo en Andalucía", en VV.AA.: *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, (MONEREO PÉREZ, J.L. y SERRANO FALCÓN, C.: , op. cit., p. 52.

⁸²¹ Se utiliza la expresión "fundamentalmente" porque el cambio normativo operado por el Decreto 395/2007 incluye también la formación de trabajadores ocupados. Esto contribuye aún más a poner de manifiesto los límites difusos entre formación continua y ocupacional en el ámbito agrario. Mientras que la formación Ocupacional hace referencia casi con exclusividad a la formación de trabajadores desempleados la formación de oferta va dirigida tanto a trabajadores desempleados como a trabajadores que estén desempleados con la finalidad de ofrecer una formación que capacite para el desempeño cualificado de la profesión y el acceso al empleo. Es decir, en todas las acciones formativas se permite que intervengan tanto trabajadores ocupados como desempleados.

agricultura resulta poco atractivo. Con ello se pone de manifiesto la escasa incidencia de la formación específica de los trabajadores agrarios. En su mayoría los trabajadores agrarios viven del saber hacer acumulado por la experiencia cuestión que no facilita la innovación. Por otra parte, ante los nuevos sistemas, gran parte de las vías tradicionales de transmisión del saber se han roto y no han sido sustituidas por otras. Para superar estos obstáculos las Administraciones han establecido distintas vías de actuación encaminadas a resolver estas circunstancias particulares⁸²²:

A. Programas de formación profesional ocupacional

Están destinados a los trabajadores fijos discontinuos en los períodos de no ocupación, a los trabajadores que acceden a la situación de desempleo cuando se encuentren en período formativo y a los trabajadores acogidos a regulación de empleo en supuestos de suspensión de empleo por expediente autorizado. También se reconocen específicamente a los trabajadores incluidos en los Regímenes Especial Agrario que no coticen por la contingencia de formación profesional⁸²³.

La finalidad de estos planes de formación es la de mejorar las competencias y cualificaciones y proceder a la actualización y especialización profesional de los trabajadores, cualquiera que sea el sector o rama de actividad en que el trabajador presta sus servicios y sin que para ello sea necesaria la intermediación de las

⁸²² En virtud del RD 395/2007 por el que se crea el Subsistema de Formación para el empleo la formación ocupacional o formación de oferta se trata de vincular al empleo para impulsar y extender entre las empresas y los trabajadores ocupados y desempleados, una formación que responda a sus necesidades y contribuya al desarrollo de una economía basada en el conocimiento.

⁸²³ Estos programas se venían materializando a través del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional regulado por el Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo. Este Plan ya no existe, sin embargo, hay que tenerlo en cuenta porque la normativa autonómica de aplicación todavía se sigue basando en el mismo. Según esto todavía en las Comunidades autónomas se siguen estableciendo contratos-programa y se homologan centros colaboradores para desarrollar cursos de acuerdo con las prioridades y preferencias establecidas con carácter general en el Plan de Formación e Inserción Profesional.

empresas en las que prestan sus servicios⁸²⁴. Igualmente se tiene como objetivo que tanto la formación como la experiencia laboral puedan ser debidamente acreditadas.

Para llevar a cabo estos planes los órganos competentes de la Administración Autonómica pueden suscribir distintos tipos de contratos programa para su ejecución⁸²⁵. La medida más frecuente es la programación de cursos de corta duración. Se calcula que más de 1/3 de los trabajadores agrarios ha asistido a alguno de estos cursos.

B. Escuelas Taller, Casas de Oficio, Talleres de Empleo y Unidades de Promoción y Desarrollo para Trabajadores Agrarios

Las Administraciones Autonómicas han establecido programas mixtos de empleo y formación para trabajadores agrarios a través del Servicios de empleo competentes, y cuya finalidad es facilitar la inserción laboral de las personas desempleadas del ámbito agrario, así como los procedimientos de concesión de las ayudas públicas que se destinen a éstos⁸²⁶. Así, se han creado los proyectos de Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo y los proyectos de Unidades de Promoción y Desarrollo⁸²⁷. Se persigue la eficaz inserción a través de la cualificación y

⁸²⁴ Vid.: MOLINA HERMOSILLA, O., DE LA CASA QUESADA, S., VALLECILLO GÁMEZ, M.R.: "El Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral, ¿Promesa o realidad? (Incursión en la política de empleo del Real Decreto-Ley 2/2008, de 21 de abril)", *Estudios Financieros. Revista de trabajo y seguridad social*, núm. 303, 2008, pags. 3-30.

⁸²⁵ Orden de 27 de julio de 2007, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas para la formación de trabajadores mediante contratos programa, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. BOJA núm. 158 de 10/08/2007.

⁸²⁶ Con base en el RD 395/2007 la finalidad de estas acciones es la de capacitar profesional a colectivos con especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo de acuerdo con las necesidades del mercado laboral a través de la realización de actividades de utilidad pública, social o artesanal que permitan su inserción, a través de la profesionalización y adquisición de experiencia, integrando la formación con la práctica profesional para mejorar así su empleabilidad.

⁸²⁷ Vid. SERRANO FALCÓN, C.: "La formación para el empleo en Andalucía", en VV.AA.: *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, (MONEREO PÉREZ, J.L. y SERRANO FALCÓN, C., op. cit., p. 52. Como se pone de manifiesto por la autora actualmente, en virtud del Real Decreto 395/2007 estas actuaciones constituyen un grupo separado denominado formación en alternancia, aunque todavía, a la hora de su aplicación siguen siendo parte de denominada formación ocupacional puesto que no se ha producido el

profesionalización de los trabajadores agrarios desempleados, mediante la formación en alternancia con el trabajo y la práctica profesional. Los criterios para el establecimiento de estos programas están sujetos a las pautas que se determinan por los Servicios de Empleo, de acuerdo con lo que establecen las Directrices de Empleo Europeas, en el marco de la Estrategia Europea de Empleo⁸²⁸.

Los destinatarios son trabajadores agrarios desempleados que son demandantes de empleo no ocupados, registrados en las oficinas de los servicios de empleo y que están disponibles para el empleo. Se considerarán colectivos preferentes los siguientes: a) Mujeres. b) usuarios de los programas de orientación establecidos por las Comunidades autónomas, que tengan incluida en su itinerario de inserción la especialidad de la Escuela Taller, Casa de Oficio o Taller de Empleo. c) Demandantes de empleo de larga duración, entendiéndose por tales aquellos que superen un período de antigüedad en la demanda de empleo de seis meses. d) Demandantes de empleo en riesgo de exclusión⁸²⁹. Como se demuestra hay una prioridad para los trabajadores agrarios por cuenta ajena de carácter eventual. Las escuelas taller están destinadas específicamente a los demandantes de primer empleo⁸³⁰.

desarrollo de los planteamientos del Real Decreto por las Comunidades Autónomas. Esta formación en alternancia consiste en un conjunto de acciones formativas que tratan de contribuir a la adquisición de competencias profesionales de ocupación mediante un proceso mixto de empleo y formación, que permite al trabajador compatibilizar el aprendizaje formal con la práctica profesional en el puesto de trabajo.

⁸²⁸ LÓPEZ PÉREZ, P.M.: "Mundo rural y subsidio agrario", en VV.AA.: CANSINO MUÑOZ-REPISO, J.M.: El Campo Andaluz y Extremeño: La Protección Social Agraria, CES, Madrid, 2003, p. 177.

⁸²⁹ Entendiéndose por tales, en el caso de Andalucía quienes pertenezcan a alguno de los colectivos señalados en el artículo 3 del Decreto 85/2003, de 1 abril, por el que se establecen los Programas para la Inserción Laboral de la Junta de Andalucía.

⁸³⁰ Dentro del marco establecido por el RD 395/2007 los programas de Escuelas Taller están destinados a jóvenes desempleados menores de 25 años mientras que los Talleres de empleo están destinados a mayores de 25 años pero además se especifican los colectivos a los que hemos hecho mención sobre todo en aquellos que se encuentran en riesgo de exclusión. Así se hace mención a las mujeres, demandantes de empleo de larga duración, demandantes de empleo en riesgo de exclusión; discapacitados, minorías étnicas, inmigrantes legalmente documentados, inmigrantes legalmente documentados, jóvenes sin formación reglada en la ocupación en la que van a ser posteriormente contratados, en el caso de Escuelas Taller y Casas de Oficios y no haber participado como alumno, trabajador en una Escuela taller, Casa de Oficio o Taller de empleo. (Orden de 5 de diciembre de 2006, por la que se regulan los programas de Escuelas Taller, Casas de Oficio, Talleres de Empleo y Unidades de Promoción

Los alumnos trabajadores de Escuelas Taller, Casas de Oficio o Talleres de Empleo reciben durante todo el proceso formativo orientación, asesoramiento para la búsqueda de empleo, información laboral y profesional así como formación empresarial por parte de la Escuela Taller, Casa de Oficio, Taller de Empleo o Unidad de Promoción y Desarrollo. Además reciben asistencia técnica durante al menos seis meses desde la finalización del proyecto. Para ello los servicios de empleo de las Consejerías correspondientes han establecido una Red de servicios⁸³¹.

C. Formación dentro de los programas de incorporación de jóvenes a la agricultura

Los trabajadores agrarios titulares de explotaciones o que colaboran como ayuda familiar en las mismas tienen dificultades para poder acceder a las actuaciones descritas, ya que no figuran como demandantes de empleo ni se inscriben en la oficinas de los servicios públicos de empleo. Sin embargo, algunas actividades formativas, como los cursos de instalación para jóvenes agricultores, que se suelen impartir por centros dependientes de las Consejerías de Agricultura, podrían ser consideradas en esta categoría⁸³².

y Desarrollo en la Junta de Andalucía, y se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas públicas a dichos programas, BOJA, núm. 241 de 15/12/2006).

⁸³¹ Vid.: SERRANO FALCÓN, C.: Servicios Públicos de empleo e intermediación en las Comunidades Autónomas, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.

⁸³² Vid. GARCÍA VALVERDE, M.D.: "Fomento del autoempleo" en VV.AA.: Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía, (MONEREO PÉREZ, J.L. y SERRANO FALCÓN, C., Dir y Coord.), op. cit, p. 84. Como pone de manifiesto la autora, según la Ley 20/2007, de 11 de julio, por el que se crea el Estatuto del Trabajador Autónomo estas ayudas estarían integradas dentro del primer nivel de protección de los trabajadores autónomos. Estas son medidas de carácter promocional stricto sensu y dentro de sus criterios orientadores se encuentran la necesaria remoción de obstáculos, la información y el asesoramiento, la promoción de las iniciativas emprendedoras y la creación de un entorno favorable al trabajo autónomo. Esta formación también se enmarcan dentro de las líneas subvencionables establecidas por la Orden de 5 de junio de 2007 (BOE de 7 de junio de 2007) que regula la concesión de subvenciones al programa de promoción del empleo autónomo. Esta Orden establece un régimen de subvenciones con cargo a fondos públicos estatales en cofinanciación con el Fondo Social Europeo en el que permite que se destine una partida específica para la formación, "como válvula de financiación parcial de los cursos relacionados con la dirección y gestión empresarial y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, a fin de cubrir las

Esta medida se establece como medida de formación específica por parte de las Comunidades Autónomas. El objetivo de estas medidas es permitir la incorporación de los jóvenes al sector agrario con una adecuada cualificación profesional que le permita su inserción laboral. Hay que tener en cuenta que este programa formativo tiene un componente pro-activo. Aunque se puede acceder a ella sin necesidad de percibir prestación económica alguna por parte de la administración, es decir, simplemente por el deseo de mejorar la formación profesional, está orientada fundamentalmente a aquellos trabajadores agrarios jóvenes que hubieran solicitado alguna ayuda para la modernización de su explotación. Se trata, por tanto, de una medida destinada primordialmente para el acceso al empleo de trabajadores agrarios por cuenta propia⁸³³. Para acceder a este plan de formación es necesaria la acreditación del ejercicio de la actividad agraria. En este caso, podrá considerarse el haberla ejercido como trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario. Este programa formativo se divide por sectores productivos y dentro de cada sector productivo por sus respectivos módulos⁸³⁴.

2.5.3.- La formación continua

La formación continua en el ámbito agrario cumple funciones que en otros ámbitos se reservarían exclusivamente a la formación ocupacional como consecuencia de la temporalidad y precariedad en el desarrollo de esta actividad. De esta forma, no es sólo garantía del mantenimiento del empleo sino también de la inserción profesional. Está encaminada a la adecuación permanente de los trabajadores agrarios a los cambios en el sistema productivo, uno de sus objetivos prioritarios es la incorporación de innovaciones y la mejora de los puestos de trabajo. Se realiza en el

necesidades de formación del trabajador autónomo, durante la puesta en marcha de la empresa.

⁸³³ Orden de 18 de enero de 2002, por que se regula la formación de agricultores/as en los programas de incorporación de jóvenes a la agricultura, de modernización de explotaciones y de calificación de explotaciones prioritarias BOJA, núm. 17 de 09/02/2002.

⁸³⁴ Vid.: LANGREO NAVARRO, A.: "El mercado de trabajo en la agricultura española", en VV.AA.: *El campo Andaluz y Extremeño: La protección social* (CANSINO-MUÑOZ REPISO, J.M., Dir.) op. cit., p. 51).

ámbito de la empresa y para personas en activo. Está vinculada al mercado de trabajo y a las necesidades del aparato productivo⁸³⁵.

La empresa agraria es parte directa activa de este tipo de formación, siendo gestora de los recursos y diseñadora de los programas. Esta actividad se realiza en colaboración con los sindicatos y, sin estos no existen, con los representantes de los trabajadores. También juegan este papel las asociaciones de trabajadores agrarios y las organizaciones empresariales, en especial las firmantes de los acuerdos de empleo⁸³⁶.

Esta formación se financia, sobre todo, por el Fondo Social Europeo y por la cuota a la Seguridad Social de los Asalariados. Los trabajadores autónomos o por cuenta propia y los eventuales no cotizan por formación continua y los asalariados fijos muy poco. Por eso el sector agrario en su conjunto se encuentra en una situación de precariedad a la hora de acceder a esta formación. La debilidad de la empresa agraria e incluso su escasa aproximación a la formación, también juega en contra de que el sector agrario pueda beneficiarse de este tipo de formación.

Siguiendo el modelo de otros países europeos, en España la formación continua ha estado regida y gestionada por el FORCEM fundación integrada por las organizaciones empresariales y los sindicatos generales firmantes de los acuerdos generales de empleo. Tanto las organizaciones cooperativas, al igual que el resto de la

⁸³⁵ Actualmente a la formación continua se le denomina formación de demanda por parte del RD 395/2005. En realidad el cambio de denominación no supone un cambio en la concepción de este tipo de formación. De esta manera, sigue consistiendo en un conjunto de acciones formativas de las empresas y permisos individuales de formación para responder a las necesidades específicas de formación. Se trata de la formación que planifican y gestionan las empresas y que se puede financiar con la aplicación de bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social. Vid. SERRANO FALCÓN, C.: "La formación para el empleo en Andalucía", en VV.AA.: *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, (MONEREO PÉREZ, J.L. y SERRANO FALCÓN, C.: , op. cit., p. 52.

⁸³⁶ Actualmente esta regulada a nivel estatal por el Decreto 395/2007, y desarrollada por la Orden 2307/2007, de 27 de julio, modificada por la Orden TAS/37/2008, de 16 de enero, que implanta un sistema telemático en el Servicio Público de Empleo Estatal para facilitar a las empresas y entidades organizadores de las acciones formativas el acceso a la información, la aplicación de las bonificaciones y, en particular, las comunicaciones de inicio y la finalización de dichas acciones.

economía social como las organizaciones agrarias no integradas en los grandes sindicatos o en la patronal se encuentran en precario en relación con esta modalidad formativa. Diversos problemas de gestión llevaron a una revisión en profundidad que ha concluyó en un nuevo modelo de gestión propuesto por el Gobierno. Al margen de las posibles deficiencias de control, el modelo de formación continua de los últimos años se ha mostrado poco eficaz en términos generales. De cara al nuevo modelo instrumentado para el sector agrario es particular que se cuide el acceso de la pequeña y mediana empresa. Actualmente las funciones desarrolladas por el FORCEM están asumidas por la Fundación Tripartita para la Formación Continua entre los mismos protagonistas y el gobierno que ahora tiene un papel más relevante. Por otro lado, hay que tener en cuenta que la formación Continua se ha transferido a las Comunidades Autónomas.

El sector agrario se beneficia de la formación continua sobre todo a través de las actividades desarrolladas a su amparo por las organizaciones agrarias, las federaciones agroalimentarias de los sindicatos y las organizaciones nacionales y autonómicas o provinciales de cooperativas⁸³⁷. El recurso a proyectos de una sola empresa es mínimo, excepción hecha de algunas grandes cooperativas, para sus asalariados o de grandes agrofactorías vegetales, únicas que reúnen las condiciones. El acceso al sector agrario de los planes formativos ha tenido lugar más tarde que para otros sectores, debido a su falta de cotización por este concepto a la Seguridad Social.

El cumplimiento de las condiciones para acceder a la formación continua entraña dificultades especiales en el sector agrario, debido a las dificultades para cumplir los requisitos básicos, alta en el REASS, etc. Por otra parte estos planes

⁸³⁷ MONEREO PÉREZ, J.L. y GARCÍA VALVERDE, M.D.: "Las relaciones laborales en las explotaciones agrarias", en NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A.: *La Explotación Agraria*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 489 y ss. Las organizaciones agrarias de empleadores también resultan decisivas dentro de la representación institucional de la Administración del Trabajo. A través de sus vínculos con la administración, con los sindicatos de agricultores, con las cooperativas y otras organizaciones pueden contribuir a promover el empleo y el desarrollo agrario. Así, las asociaciones y cooperativas locales afiliadas proporcionan representación y actividades de formación y capacitación a sus miembros y son un mecanismo imprescindible para la defensa de los intereses comunes. En el plano nacional, las Federaciones de empleadores agrarios son una plataforma para llevar a cabo actividades de representación en la labor de gobierno y con otras organizaciones

presentan problemas de calendario en ocasiones incompatibles con las tareas agrarias y no siempre tienen en cuenta las peculiaridades del sector.

En el ámbito de la formación continua, se ubican también los planes formativos que gestiona el Ministerio de Medio rural y las Consejerías de Agricultura de las Autonomías financiados básicamente por el Fondo Social Europeo⁸³⁸. Estas Administraciones suelen tener dos tipos de actividades formativas:

- Las gestionadas por ellas mismas y orientado sobre todo a proporcionar formación continua a los funcionarios y representantes del sector agrario, gestores de cooperativas... Estos cursos son planificados anualmente y se publicitan adecuadamente. Dentro de esta actividad se mantiene una estrecha colaboración con países de América Latina.

- Las desarrolladas en colaboración con las organizaciones representativas del sector: OPÂ, organizaciones cooperativas y, en mucha menor medida, organizaciones industriales, organizaciones de mujeres rurales, sindicatos obreros, etc. Se regula en base a una Orden Ministerial que se publica cada año, o bien mediante Convenios o cualquier otra fórmula de colaboración⁸³⁹.

Estos planes consisten en cursos de corta duración. Cada año se publican los temas sobre los que deben desarrollarse los cursos, siendo esta la única guía al respecto; estos temas suelen ser muy genéricos y no responde específicamente a una estrategia formativa, con carácter general. Una estrategia formativa coherente, con unos ciertos itinerarios, por parte de las entidades que gestionan esta modalidad resultaría de gran utilidad para obtener un mejor aprovechamiento de los recursos puestos a disposición de estas tareas. Existe un plan de buenas prácticas que limita los gastos atribuidos a cada fin y pone las condiciones para el desarrollo de la actividad, aunque, en general, estas no se refieren a la calidad pedagógica. El volumen de fondos manejados por el conjunto de las Administraciones en esta línea es

⁸³⁸ Vid.: FAVENNEC-HÉRY, F.: "Trabajo y formación profesional, una frontera que se desdibuja", op. cit pp. 724 a 726.

⁸³⁹ Vid.: Recomendación de la OIT núm. 193 sobre la promoción de las cooperativas, 2002. Desde el punto de vista del desarrollo económico hay que tener en cuenta que las cooperativas son mecanismos decisivos en la generación de empleo.

alto. Esta oferta de formación continua es menos exigente que la Forcem, por ejemplo, en cuanto a la participación de mujeres o a estar inscrito en el REASS, por lo que los trabajadores agrarios y las ayudas familiares a tiempo parcial pueden acceder más fácilmente.

Por el momento no existe un análisis en profundidad de la actividad formativa de la red organizativa del sector agrario, de su rigor, de su eficacia ni del grado de adecuación de esta red para impartir formación en cuanto a medios e infraestructuras. Teniendo en cuenta la importancia de la formación para el sector y el volumen de fondos empleados en estas líneas, es necesario realizar un balance en profundidad para corregir los problemas y potenciar las grandes ventajas que ofrece una formación planteada en colaboración entre los agentes del sector y la administración⁸⁴⁰.

Dentro de las actuaciones de la formación continua agraria que tienen una especial repercusión en el fomento del empleo y que permiten un tratamiento conjunto de este tipo de formación con la formación ocupacional agraria destacan⁸⁴¹:

A. Programas de formación específica para el desarrollo rural

Otro obstáculo al que se enfrenta esta modalidad formativa, tal y como está diseñada en la actualidad, es que no encaja bien con las necesidades del desarrollo rural, en especial en lo que se refiere a la constitución de nuevas empresas o actividades o a la preparación para la continuidad de las explotaciones familiares. Por el contrario, se adapta bien para cualificar a trabajadores para explotaciones ya existentes o inversiones de cierta dimensión en nuevas actividades del ámbito agrario. Para solucionar esta situación se han arbitrado mecanismos de formación específicos

⁸⁴⁰ Vid.: SERRANO FALCÓN, C.: "La formación para el empleo en Andalucía" en VV.AA.: *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, (MONEREO PÉREZ, J.L. y SERRANO FALCÓN, C.), op. cit., p. 50. Se sostiene que "Si la materia de Empleo se caracteriza en la actualidad por carecer de estudios completos a nivel jurídico, por el caos en la organización de sus instituciones, y por la dispersidad normativa, un buen ejemplo lo encontramos en la Formación Profesional para el empleo.

⁸⁴¹ Vid.: LOPE A. y MARTÍN ARTILES, A.: "Las relaciones entre formación y empleo: ¿qué formación para qué empleo?", op. cit., p. 256.

destinados a desarrollar las cualificaciones requeridas para dar cobertura a estas necesidades del mundo rural⁸⁴².

El reglamento sobre medidas de desarrollo rural 1257/99 establecía en su artículo 9 ayudas a la formación profesional en el medio rural que contribuyesen al aumento de la capacidad y competencia de los profesionales de la agricultura y demás personas que se dedicasen a las actividades agrarias y forestales y a su reconversión. Actualmente estas previsiones para el desarrollo de los cursos se inserta dentro del artículo 66 del Reglamento 1698/2005 del Programa de la Red Rural Nacional, Aprobado por la Comisión Europea mediante la Decisión C (2008) 3857, de 17 de julio de 2008. Se trata de una formación profesional que, aunque catalogada como formación continua, también puede ser encuadrada dentro de la ocupacional. En principio, la fuente de financiación es el FEOGA, pero también puede ser cubierta desde el FSE. En el entorno rural hay también acciones formativas en el marco de los Programas LEADER.

Las partidas dirigidas a formación en el entorno del desarrollo rural no son altas y en muchos grupos casi no existen ya que hay una oferta formativa amplia. En su caso se tratan de acciones formativas muy focalizadas en acciones dirigidas al éxito de inversiones concretas y como parte de los proyectos empresariales⁸⁴³. Esta formación es muy flexible en cuanto a sus formas, incluyendo becas, estancias en empresas similares, etc.

También en el marco del desarrollo rural hay programas formativos dirigidos a colectivos concretos de la población, especialmente mujeres y jóvenes. Hasta la fecha, ha habido diversos programas de este tipo siempre con carácter local y

⁸⁴² Vid.: AGUILERA IZQUIERDO, R., CRISTÓBAL RONCERO, R. y GARCÍA PIÑEIRO, N.P.: El régimen jurídico de la formación Continua, op. cit., p. 188. Hay que tener en cuenta que con esta formación se pretende formar personas que desarrollen a su vez las cualificaciones requeridas en el medio agrario. Por ello en su información además de la preparación técnica se insiste en el grado de especialización y comunicación y en la utilización de unos medios didácticos que permita adecuarlos a los contenidos sobre la base de la disponibilidad, utilidad y aplicabilidad a los puestos de trabajo.

⁸⁴³ Vid.: LOPE A. y MARTÍN ARTILES, A.: "Las relaciones entre formación y empleo: ¿qué formación para qué empleo?", op. cit., p. 256.

financiados en su mayoría por el Fondo Social Europeo. La variedad de oferta formativa es amplia en este marco y raramente suele coordinarse con otros proyectos en marcha.

Las actuaciones de la administración nacional en relación con estos programas se centran en la formación continua de formadores, promotores y técnicos de desarrollo rural. Con ello se pretende que estén a la vanguardia del conocimiento en el medio agrario y estimulen y capaciten a la población del medio rural de tal manera que puedan hacer frente a los nuevos retos que el problema del desempleo genera en el medio agrario⁸⁴⁴. Estos cursos se insertan dentro de la denominada Red Rural Nacional que considera a la formación como uno de sus pilares. Actualmente se lleva a cabo el Programa anual de cursos de formación continua para técnicos de instituciones nacionales e internacionales par el desarrollo sostenible del medio rural.

Estos programas están dirigidos básicamente a promover y apoyar los aspectos formativos que se contemplan en las actividades principales que tratan de dar respuesta a los objetivos del programa de la Red Rural Nacional, planteando la necesidad de acceder a nuevas tecnologías con la finalidad de incorporar a la población rural a la sociedad de la información y del conocimiento⁸⁴⁵.

Dentro de las actividades programadas se encuentran jornadas consistentes en una o varias reuniones para impartir información específica, identificar problemas y promover cambios deseables, seminarios consistentes en un conjunto de varias sesiones sobre un tema, con la participación de grupos de trabajo y asesores para alcanzar conclusiones en una sesión de resumen y evaluación y cursos consistentes en reuniones desarrolladas sobre la base de un programa, en las que especialistas en las materias correspondientes imparten enseñanzas que responden a los objetivos que se expresan en el programa.

⁸⁴⁴ MIRÓN HERNÁNDEZ, M.M.: *El derecho a la formación profesional del trabajador*, op. cit. , p. 23.

⁸⁴⁵ Están regulados en la Resolución del director general de desarrollo sostenible del medio rural, por la que se convoca el "programa de cursos de formación continua para técnicos de instituciones nacionales e internacionales para el desarrollo sostenible del medio rural del año 2009.

B. Programas de formación específica en nuevas tecnologías para el ámbito agrario

La generalización del uso de las nuevas tecnologías en el mundo rural ha obligado necesariamente a diseñar un dispositivo formativo que permita su uso masivo por la gran mayoría de la población, prestando una especial atención a la población femenina y a la juventud en el mundo rural⁸⁴⁶. Esta formación está inserta dentro de los Programas de Formación para la Difusión del Uso de las Nuevas Tecnologías en el Mundo Rural, creados por convenios de colaboración entre los Ministerios de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, el Ministerio de Ciencia y Tecnología y la Federación Española de Municipios y Provincias⁸⁴⁷.

Con estos programas se persigue impulsar la implantación de las tecnologías de acceso a Internet en banda ancha, servicios ADSL, en todos los territorios rurales con el fin de extender la formación a la población rural, particularmente a la población femenina y a la juventud del mundo rural, diseñando un dispositivo formativo que permita su uso masivo⁸⁴⁸. La necesidad y urgencia de esta formación en el medio agrario se ha desarrollado conjuntamente con la de llevar estos servicios a toda la

⁸⁴⁶ Véanse: Comisión Europea, *La formación profesional en la Comunidad Europea: desafíos y perspectivas*, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades europeas, Luxemburgo, 1993. CEDEFOP: AGORA II: *El papel de la empresa en la formación permanente*, Salónica, 1998 y VV.AA.: *La formación continua ante la sociedad de la información*, FORCEM, Madrid, 2000.

⁸⁴⁷ Vid.: MONEREO PÉREZ, J.L. y MORENO VIDA, M.N.: "Cambio tecnológico, cualificación y formación profesional" en *V Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo*, MTSS, Madrid, 1987, p. 307 y DE LA TORRE, I.: "La formación y las organizaciones: Los Acuerdos Nacionales de formación Continua", op. cit., pp. 16 y 17. En este último se pone de manifiesto que dentro del concepto de formación se integran los elementos que en un determinado momento se conciben como conocimiento por una sociedad. En este sentido la formación en nuevas tecnologías deja de tener un enfoque específico para adquirir un carácter transversal que se inserta dentro de la formación específica agraria como factor integrante de su composición. Este factor contribuye por tanto a otorgar identidad al trabajador agrario dentro del colectivo social al que pertenece y favorece la cohesión de la estructura social como parámetro de vigencia permanente.

⁸⁴⁸ "Educación y tecnología", en *Competir a Europa*, op. cit., pp. 102-126.

geografía agraria⁸⁴⁹. En torno a estas necesidades, las iniciativas, planes y programas que se han puesto en marcha para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Medio Rural⁸⁵⁰, desde la perspectiva europea y nacional, han sido los siguientes:

1 En el ámbito europeo. Destacan tanto el Plan de Acción e-Europe 2005, para el Desarrollo de la Sociedad e la Información, como las sucesivas Iniciativas de Desarrollo Rural LEADER (cofinanciadas por el FEOGA-orientación) o las medidas encaminadas a fortalecer la sociedad de la información en los diferentes Programas Operativos y Programas de Desarrollo Regional (normalmente cofinanciadas por el FEDER, FEOGA y FSE).

2 En el ámbito nacional.

Se desarrollan las previsiones del Plan de Acción Info XXI o el plan España.es en lo que se refiere tanto a las iniciativas genéricas sobre la Sociedad de la Información del Ministerio de Ciencia y Tecnología como a las específicas del Ministerio de Medio Ambiente y medio rural y marino y los programas de ayudas que dichos Departamentos han puesto a disposición de las empresas y de las Administraciones públicas para el desarrollo de proyectos en estos ámbitos: la sociedad de la información y el mundo rural⁸⁵¹.

También se pueden poner de manifiesto programas de ayudas específicos dentro del Marco del Ministerio de Ciencia y Tecnología de implantación de nuevas tecnologías en el entorno rural, apoyados, bien desde PROFIT Programa de Fomento de la Innovación Tecnológica en el marco del Plan Nacional de Investigación, Desarrollo e Innovación I+D+I bien desde el programa PISTA Programa de

⁸⁴⁹ Vid.: *Libro Blanco sobre la educación y formación. Enseñar y aprender, hacia una sociedad cognitiva*. op. cit., (Com (95) 590, final). Se pone de manifiesto la necesidad de adaptación a los cambios tecnológicos y el proceso de internacionalización y globalización de la economía.

⁸⁵⁰ ROJO TORRECILLA, E.: "Las políticas de empleo. Especial atención a las políticas de inserción para los colectivos más desfavorecidos", *RL* 8/98, p. 22. Se pone de manifiesto la necesidad de dotar a la formación de un enfoque más completo.

⁸⁵¹ "Educació y tecnología", en *Competir a Europa*, Fundació Empres i Ciència, UAB, 1997, Barcelona, pp. 102-126.

Identificación de Servicios emergentes de Telecomunicaciones Avanzados o bien desde el Programa ARTE-PYME ⁸⁵²

Mención especial merece la iniciativa llevada a cabo por el Ministerio de Ciencia y Tecnología y la Federación Española de Municipios y Provincias y el Ministerio de Medio Ambiente, medio rural y marino para dotar los municipios rurales con puntos de acceso público a Internet de banda ancha. El 3 de abril de 2003 el Ministerio de Ciencia y Tecnología, a través de la entidad pública empresarial Red.es, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Federación Española de Municipios y Provincias, celebraron un Convenio Marco de Colaboración para la puesta en marcha del programa "Internet Rural" incluido en el programa de acción INFO XXI. La adhesión a este convenio se ofreció a las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, así como a las comunidades autónomas uniprovinciales. Éstos, junto con la Federación Española de Municipios y Provincias, y bajo la coordinación del Ministerio de Medio Ambiente, medio rural y marino, se encargan de seleccionar los municipios beneficiarios.

3.- EL PROGRAMA PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO AGRARIO

3.1.- ÁMBITO DE APLICACIÓN

El Programa para el fomento del empleo agrario trata de resolver el grave problema del desempleo del medio rural de las zonas rurales deprimidas que tradicionalmente se había venido solucionando mediante el éxodo hacia las grandes ciudades y la emigración temporal⁸⁵³. Ésta era la única vía a través de la cual la

⁸⁵² Acciones Regionales en Telecomunicaciones, orientadas a las PIMES destacado por la Comisión europea como uno de los mejores programas y "prácticas" para el Desarrollo e implantación de la Sociedad de la Información.

⁸⁵³ Hay que tener en cuenta que estos planes se insertan dentro de las prescripciones establecidas tanto por la Constitución como por la normativa ordinaria a la hora de fijar la necesidad de fomentar el empleo entre personas que tienen especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo. De manera particular hay que señalar el artículo 26 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, donde se establece la necesidad y el mandato a todas las Administraciones públicas, tanto general como autonómica, de favorecer esa integración de conformidad con los compromisos asumidos en el ámbito de la Unión Europea y respetando los preceptos constitucionales y estatutarios. Para llevarla a cabo los servicios públicos están obligados a asegurar el diseño de itinerarios de inserción que combinen las diferentes medidas

población rural consiguió insertarse en el mercado de trabajo pero traía como consecuencia el despoblamiento y las nefastas consecuencias sociales, económicas y medioambientales que lo acompañan.

Está claro que este programa se orientó hacia una política clara de activación, no fue en su origen una mera medida sustitutiva de rentas, de hecho el Programa de fomento del empleo rural formó parte de un plan integrado en el que deberían estar integrados el subsidio agrario y el Programa de Formación Ocupacional Rural. En el Decreto 448/78 de 11 de Marzo se especifica la existencia de un programa experimental para los desempleados estacionales del medio agrario para corregir dicho desempleo dentro del conocido como empleo comunitario. A partir de 1983 es cuando se inicia este conjunto de medidas para proteger al desempleado andaluz y extremeño por ser en estas Comunidades donde se da una mayor tasa de desempleo rural de toda España, a este sistema se le conoció como Plan de empleo rural, PER. Actualmente este sistema específico de empleo inserto dentro de las denominadas políticas de empleo se regula por el RD 939/1997, de 20 de junio, en el marco del Acuerdo para el Empleo y la Protección Social Agraria (AEPSA) y ha pasado a denominarse Programa de Fomento del Empleo Agrario (PFEA).

Las particularidades analizadas tienen como consecuencia que el ámbito de aplicación del programa para el fomento del empleo agrario esté restringido. Solamente se pueden realizar actuaciones en el ámbito territorial de los Consejos Comarcales del Servicio Público de Empleo Estatal de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura y en los consejos comarcales de las zonas rurales deprimidas de las provincias de Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Toledo, Ávila, Salamanca, Valladolid, Zamora, Alicante, Castellón, Valencia, Murcia, Las Palmas de Gran Canaria, Santa Cruz de Tenerife y Guadalajara. Además, dentro de este ámbito geográfico solamente pueden ser beneficiarios los trabajadores eventuales agrarios mientras no existan campañas agrícolas a las que los mismos puedan acceder por

y políticas, debidamente ordenadas y ajustadas al perfil profesional de los desempleados y sus necesidades específicas. Sobre el sentido del artículo 26 vid. GARCÍA VALVERDE, M.D.: "Ayudas a la Contratación" en VV.AA.: *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, (MONEREO PÉREZ J.L. y SERRANO FALCÓN, C. Dir. y Coord.), op. cit., p. 69.

tratarse de un empleo adecuado tal y como se deduce de la disposición adicional 3 de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre.

3.2.-GESTIÓN

En la gestión institucional del programa para el fomento del empleo agrario participan un conjunto de organismos pertenecientes a distintas administraciones que cuentan con una serie de funciones específicas. Desde esta perspectiva funcional se puede hacer una gradación de las distintas administraciones atendiendo a la generalidad de su implicación.

1º El Servicio Público de Empleo Estatal. Es el organismo encargado de destinar créditos con cargo a sus presupuestos anuales para fomentar el empleo a través de programas dirigidos a los trabajadores agrarios desempleados, financiando los salarios y subsidios que se derivan de las contrataciones efectuadas. El programa está centralizado en el Servicio Público de Empleo Estatal pero tiene un enfoque particular al estar destinado a zonas específicas del territorio nacional⁸⁵⁴.

2º Los Servicios Públicos de Empleo autonómicos que aportan la financiación de los materiales y capital de las actuaciones a realizar. La distribución de estas cantidades por parte de las Comunidades Autónomas se realiza en función del número de Trabajadores Eventuales agrarios Subsidiados y de los proyectos lo que impide cada vez más la posible discrecionalidad en la distribución de las cuantías. La correlación entre fondos y número de trabajadores eventuales agrarios subsidiados es muy significativa⁸⁵⁵.

⁸⁵⁴ Vid.: MONEREO PÉREZ, J.L., 2008: "El modelo de protección pro desempleo: Configuración técnica y orientaciones de la Reforma", en VVAA.: *La Seguridad Social a la luz de sus reformas, pasadas, presentes y futuras. Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación*, (MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N. Dir y Coord.), Comares, Granada, 2008, p. 1025.

⁸⁵⁵ Vid.: LÓPEZ PÉREZ, P.M.: "Mundo Rural y Subsidio agrario", en VV.AA.: *El Campo Andaluz y Extremeño: La Protección Social Agraria*, (CANSINO-MUÑOZ REPISO, J.M.), op. cit., p. 173.

3º Comisión Regional de Seguimiento. Órgano establecido en cada Comunidad Autónoma en el que están representados todos los agentes sociales, políticos y económicos afectados a nivel autonómico. En ella se aprueban los proyectos de inversión adscritos al programa para el fomento del empleo agrario en el ámbito autonómico correspondiente.

4º Diputaciones provinciales. Se encargan de concertar préstamos con entidades de crédito que permitan la ejecución de las obras y servicios a nivel local. Para ello reciben las subvenciones correspondientes de las administraciones autonómicas. Hay que tener en cuenta que estas subvenciones no se aportan automáticamente por la Administración de la Comunidad Autónoma sino que tienen que ser solicitadas por las respectivas Diputaciones Provinciales. Esta solicitud debe obedecer a los acuerdos alcanzados sobre proyectos de inversión por las respectivas Comisiones Provinciales de Seguimiento o también en función de los proyectos de obras y servicios pluriprovinciales o por la Comisión Regional de Seguimiento⁸⁵⁶. También se encargan de ejecutar las actuaciones a nivel provincial.

5º Comisiones provinciales de seguimiento. Tiene la misma estructura que la comisión regional de seguimiento pero a nivel provincial. Aprueban los proyectos de inversión adscritos al programa para el fomento del empleo agrario en su ámbito provincial. En ellos se determinan las “peonadas” por proyecto afectado al plan⁸⁵⁷.

⁸⁵⁶ Artículos 24 y 23. Real Decreto 939/1997, de 20 de junio, por el que se regula la afectación, al programa de fomento de empleo agrario, de créditos para inversiones de las Administraciones Públicas en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura y en las zonas rurales deprimidas. Artículo 2.5 del Real Decreto 699/1998, de 24 de abril, por el que se prorroga la vigencia de las disposiciones transitorias del Real Decreto 5/1997, de 10 de enero, por el que se regula el subsidio de desempleo en favor de los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social y por el que se crean y modifican determinados órganos de participación institucional.

⁸⁵⁷ CORZO FERNÁNDEZ, S.: *El clientelismo político. El plan de empleo rural en Andalucía: un estudio de caso*, Monografías, Biblioteca de Ciencias políticas y sociología, Granada, 2002, p. 154

6º Las corporaciones locales. Se encargan de la ejecución de los proyectos en colaboración con los Consejos Comarcales del Servicio Público de Empleo Estatal de acuerdo con el proyecto correspondiente⁸⁵⁸.

También participan en el fomento de estas medidas mediante las correspondientes aportaciones a cada uno de los proyectos. En este caso se entiende que las beneficiarias son las Entidades Locales por lo que deben cumplir con una serie de obligaciones. Cumplir el objetivo, ejecutar el proyecto o realizar la actividad que fundamenta la concesión de la subvención en la forma, condiciones y plazo establecido. Justificar ante el órgano concedente el cumplimiento de los requisitos y condiciones, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención. Someterse a las actuaciones de comprobación, a efectuar por la Consejería correspondiente, así como cualesquiera otras de comprobación y control financiero que puedan realizar los órganos de control competentes, aportando cuanta información le sea requerida en el ejercicio de esas actuaciones⁸⁵⁹.

3.3.- ACCIONES

3.3.1.- Contratación de trabajadores desempleados

Dada su impronta social, esta es una de las medidas más importantes que se puede llevar a cabo dentro del programa para el fomento del empleo agrario. Se trata de la contratación de trabajadores desempleados por parte de las corporaciones locales u otras Administraciones públicas para la ejecución de proyectos de interés

⁸⁵⁸ Artículo 1. Decreto 167/2007, de 12 de junio, por el que se determina la financiación por la Administración de la Junta de Andalucía de los préstamos concertados por las Diputaciones Provinciales andaluzas con entidades de crédito durante el ejercicio 2007, para la ejecución de proyectos de obras y servicios realizados por las Corporaciones Locales en colaboración con el Servicio Público de Empleo Estatal y de acuerdo con el Programa de Fomento del Empleo Agrario. BOJA núm. 127 de 28/06/2007.

⁸⁵⁹ Vid.:BAIGORRI AGOIZ, A.: "El subsidio agrario en el marco regional de Extremadura", en VVAA.: *El Campo Andaluz y Extremeño. La protección social Agraria*, (CANSINO-MUÑOZ REPISO, J.M.) op. cit., pp. 94-96.

general y social. Con cargo a las subvenciones del Servicio Público de Empleo Estatal se pagan los salarios y la cotización empresarial. De esta forma, con el Programa para el Fomento del Empleo Agrario la Administración ofrece empleos en obras públicas, de repercusión social, que proporcionan a los desempleados las cotizaciones suficientes para cobrar, más tarde, el subsidio agrario. Se trata de una oferta restringida de empleo público para que los trabajadores eventuales agrarios puedan reunir las jornadas requeridas para el cobro del subsidio del desempleo agrario. Los contratos los realiza el Servicio Público de Empleo Estatal bajo las indicaciones de los ayuntamientos⁸⁶⁰.

Las actuaciones llevadas a cabo por las corporaciones locales pueden ser de dos tipos⁸⁶¹:

- Proyectos a ejecutar por las Corporaciones locales, por sí mismas o en régimen de adjudicación, cuya finalidad sea garantizar a los trabajadores un complemento de renta a través de la distribución de empleo disponible.
- Proyectos generadores, que además de garantizar un complemento a la renta, propicien la inserción laboral de los mencionados trabajadores en actividades emergentes del sector agrario, tales como actuaciones agroforestales, actuaciones sobre medio ambiente, entre otras, o en actividades desarrolladas sobre la base de los recursos endógenos del territorio.

Dentro de las contrataciones realizadas por otros organismos se pueden distinguir entre las contrataciones de la Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas y las de los respectivos Organismos Autónomos⁸⁶².

⁸⁶⁰ Vid.: SERRANO FALCÓN, C.: *Servicios Públicos de empleo e intermediación en las Comunidades Autónomas*, op. cit., 2004.

⁸⁶¹ CHIARI, P., VECCHIONE, N. y VENTURI, D.: "Il decentramento istituzionale del collocamento", en AA.VV., BIAGI, M. (Dir.): *Mercati e rapporti di lavoro*, Giuffré, Milano, 1997., p.183. La descentralización se convierte, así, en un principio administrativo clave para la consecución de los beneficios potenciales sociales y económicos que se pretenden lograr en el ámbito agrario permitiendo que los trabajadores y organismos de este ámbito adopten actitudes más pro-activas respecto a su futuro. A nivel institucional da lugar a una mejor prestación de servicios y a un desarrollo agrario más equilibrado y sostenible permitiendo que la acción de gobierno se desarrolle con un carácter más accesible, legítimo y responsable

Para llevar a cabo estas contrataciones los trabajadores tienen que cumplir una serie de requisitos de carácter formal. Deben de realizar una solicitud mediante una oferta genérica en la oficina de empleo correspondiente, con una antelación mínima de quince días al inicio de la obra o servicio.

En Andalucía y Extremadura, para la selección de trabajadores no cualificados, las oficinas de empleo seleccionan, en primer lugar, trabajadores menores de 52 años, o mayores que no puedan acreditar las jornadas para acceder al subsidio agrario, y que sean: trabajadores eventuales agrarios afiliados al régimen especial agrario, en situación de alta o asimilada e inscritos como desempleados. Los criterios de prioridad son: tener responsabilidades familiares, no haber sido contratados en planes de empleo de la presente norma el año anterior y no tener derecho al subsidio de desempleo a favor de desempleados agrarios por no haber cotizado el número mínimo de jornadas.

En las restantes Comunidades en que es de aplicación este programa, las oficinas de empleo para la selección de trabajadores no cualificados seleccionan preferentemente a eventuales agrarios afiliados al REA por cuenta ajena, en situación de alta o asimilada, con una antigüedad mínima, determinada por las Comisiones Ejecutivas Provinciales del SPEE, e inscritos como desempleados. Los criterios de selección a aplicar son responsabilidades familiares, mayor período como demandantes de empleo, no haber sido contratados en planes de empleo el año

⁸⁶²Vid.: MONEREO PÉREZ, J.L. y DÍAZ AZNARTE, M.T.: *El Estado Social Autonómico. Estudio especial del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Bomarzo, Albacete, 2008. p. 76. Sobre esta descentralización en la gestión hay que tener en cuenta que la eficacia de una buena administración del empleo en el sector agrario tiene su componente institucional más importante en el gobierno local, ya se trate de consejos provinciales, municipales, locales o de otras formas de autoridad gubernamental subnacional. Por ello se hace necesario garantizar el funcionamiento adecuado de las instituciones mediante la utilización de mecanismos y procedimientos para la gestión de los asuntos públicos locales que responda a las necesidades de la población agraria, incluidos empresarios, organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas como los grupos de usuarios. Por tanto, para lograr la especialización administrativa en el sector de los trabajadores agrarios se tiene que pasar necesariamente por algún grado de descentralización.

inmediatamente anterior y ser o no beneficiario de prestaciones de desempleo⁸⁶³. Para puestos de trabajo cualificados se tiene en cuenta el perfil profesional que más se ajuste. En caso de igualdad se aplican los criterios de selección expuestos para los puestos no cualificados.

Es preciso puntualizar lo que a estos efectos se entiende por responsabilidades familiares:

- Tener a cargo, al menos, al cónyuge o a un familiar por consanguinidad o afinidad o adopción hasta el segundo grado, que convivan con el trabajador, salvo obligación de alimentos por convenio o resolución judicial. Se presume la convivencia si tiene reconocida la condición de beneficiarios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

- No se considera a cargo a quien posea rentas de cualquier naturaleza en cuantía anual igual o superior al 75% del salario mínimo interprofesional, excluidas las pagas extraordinarias.

- Cuando las responsabilidades familiares hayan sido tenidas en cuenta para un miembro de la unidad familiar, no puede ser alegada dicha circunstancia por otro miembro de la misma unidad.

Una vez que los trabajadores han sido seleccionados se procede a su contratación, salvo causas excepcionales, rechazo de oferta de empleo o incomparecencias del trabajador. En estos dos últimos supuestos se incoa el oportuno expediente sancionador.

⁸⁶³ Vid.: RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., MORALES ORTEGA, J.M. y CALVO GALLEGU, F.J.: *Lecciones de Derecho del Empleo*, Tecnos, Madrid, 2003, p. 391. Hay que tener en cuenta que en cuanto a estas condiciones el Programa para el fomento del empleo agrario participa de las mismas características que el resto de Programas de fomento del empleo. En este sentido, hay que advertir que estos programas tienen como destinatarios a colectivos desfavorecidos, por ello se atiende con carácter especial a las características que agravan la situación económica de los mismos. Así, los creadores de estos programas eligen a aquellos que tienen menos posibilidades a la hora de hacer frente al riesgo de desempleo. En este sentido se plantean como una medida de discriminación positiva. Sin embargo, hay que advertir, que a pesar de estas consideraciones también en el programa de fomento del empleo agrario se ha puesto de manifiesto la tendencia a la universalización de los destinatarios. Frente a las limitaciones iniciales sus beneficiarios se han ido ampliando paulatinamente.

El porcentaje de contratación de mano de obra no cualificada en proyectos de interés general y social por las Administraciones Públicas ha de ser, como mínimo, del 80 por ciento del total de los contratos previstos, excepcionalmente puede reducirse al 70 por ciento.

Las modalidades de contratación pueden ser cualquiera de las existentes en vigor. Se ha de instrumentar por escrito y registrarse en la oficina de empleo. Si no se exige en la modalidad elegida la forma escrita, se comunica su celebración. La duración de los contratos, en Extremadura y Andalucía, ha de ser de fases de quince días, para los no cualificados, y de un mes para los cualificados, salvo los proyectos que generen empleo estable. La retribución será la fijada en el convenio colectivo aplicable⁸⁶⁴.

3.3.2.- Acciones de inserción

Dentro de estas acciones se encuentran el establecimiento de planes de servicios integrados para el empleo, otras medidas de fomento para el empleo, acciones de formación profesional ocupacional y proyectos de Casas de Oficios⁸⁶⁵.

A. Planes de Servicios integrados para el empleo⁸⁶⁶

⁸⁶⁴ Sobre la diversidad de tratamiento de los programas de empleo rural vid.: VV.AA.: *Desarrollo Rural, Ejemplos Europeos*, MAPA, Madrid, 1999, LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M. (1994): *Acción administrativa y desarrollo rural*, tecnos, Madrid, 1994, BORJA, J. y CASTELLES, M.: *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid, 1997 y RODRÍGUEZ PIÑERO, M.: "Política de empleo y dimensión territorial", *RL*, núm. 14, pp. 1-9.

⁸⁶⁵ Vid.: POQUET CATALÁ, R.: *Protección por desempleo. El sistema tras las últimas reformas*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, p. 170.

⁸⁶⁶ Vid.: SARAGOSSÀ I SARAGOSSÀ, J.V.: "El marco institucional del empleo: la gestión pública del empleo" en VV.AA.: *Derecho del empleo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 171, En realidad son un instrumento complementario a la función de intermediación de los Servicios Públicos de Empleo y de las Agencias de Colocación y comprenden la organización y articulación de las políticas activas de empleo relativas al proceso completo de acompañamiento del demandante en su búsqueda de empleo a través de entidades asociadas. En el ámbito agrario dentro de estas entidades adquieren una gran relevancia las cooperativas,

Se incluyen dos tipos de acciones:

- Acciones de información, orientación, acompañamiento en la búsqueda de empleo, así como asesoramiento para el autoempleo, dirigidas a trabajadores eventuales agrarios desempleados, preferentemente menores de 52 años, salvo que existan campañas agrícolas a las que los mismos puedan acceder por tratarse de un empleo adecuado.
- Las acciones de formación ocupacional y la creación de Casas de Oficios.

B. Medidas de fomento del empleo

El Servicio Público de Empleo Estatal destina anualmente créditos para facilitar la inserción laboral de los trabajadores eventuales agrarios (salvo que existan campañas agrícolas a las que los mismos puedan acceder por tratarse de un empleo adecuado), mediante subvenciones a distintos programas de fomento del empleo, tales como contratación indefinida, subvenciones financieras a iniciativas locales de empleo, apoyo a la función gerencial para la instalación de dichas iniciativas o subvención a la contratación de agentes de empleo y desarrollo local⁸⁶⁷.

los sindicatos y cada vez con más relevancia las entidades de desarrollo rural y también las que representan a las mujeres rurales. Dentro de los acuerdos con los servicios públicos de empleo destaca la regulación de itinerarios para el incremento de la capacidad de ocupación de los solicitantes de empleo, atendiendo a las necesidades concretas de los mismos, con un despliegue de acciones que, entre otras, comprenden: la entrevista personal, un plan personal de empleo y formación, calificación profesional, información para el empleo, búsqueda activa de empleo, programas mixtos de empleo-formación, información, y asesoramiento para el autoempleo u otro tipo de iniciativas empresariales y nuevas e innovadoras iniciativas empresariales.

⁸⁶⁷ Vid.: VÁQUEZ BARQUERO, A.: Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo, Pirámide, Madrid, 1998 y CACHÓN RODRÍGUEZ, L. y FUNDACIÓN TOMILLO: Nuevos yacimientos de empleo en España. Potencial de crecimiento y de futuro en España, MTAS, Madrid, 1998. La extensión de las políticas de desarrollo local en los últimos años, y en concreto, la creación de organizaciones intermedias, la provisión de servicios reales a las empresas, el fomento y la difusión de las nuevas tecnologías ha dado lugar a que aparezcan en escena los agentes de empleo y desarrollo local. En el ámbito agrario tienen una especial significación en la prospección de recursos infrautilizados, en la difusión y estímulo de las potenciales oportunidades de creación de actividades entre desempleados de acompañamiento técnico en la iniciación de proyectos empresariales para la consolidación de empresas

C. Acciones de formación profesional para el empleo

El Servicio Público de Empleo Estatal y las Comunidades Autónomas que han asumido la competencia en materia de formación profesional, y en el marco de las funciones establecidas en los respectivos acuerdos de traspaso, podrán destinar créditos con cargo a sus presupuestos anuales para la realización de cursos de formación en que participen trabajadores eventuales agrarios desempleados, para conseguir una mejora de su ocupabilidad y de su inserción en el mercado de trabajo, a través del perfeccionamiento de su cualificación profesional actual o de la obtención de una segunda cualificación para favorecer su reciclaje profesional. La programación de los cursos se debe realizar atendiendo a la estacionalidad de los trabajos agrícolas en la zona en que se desarrollan⁸⁶⁸.

D. Casas de Oficios

Los Servicios Regionales de empleo que correspondan destinarán créditos con cargo a sus presupuestos anuales para la creación de Casas de Oficios en que participen trabajadores eventuales agrarios desempleados (salvo que existan campañas agrícolas a las que los mismos puedan acceder por tratarse de un empleo adecuado), para conseguir una mejora de su cualificación profesional⁸⁶⁹.

generadoras de nuevos empleos y de apoyo a promotores de empresas asistiendo en los procesos formativos para fomentar la buena marcha de las empresas creadas.

⁸⁶⁸ Estas actuaciones entran dentro de una estrategia descentralizadora.: Vid.: CHIARI, P., VECCHIONE, N. y VENTURI, D.: "Il decentramento istituzionale del collocamento", en AA.VV., BIAGI, M. (Dir.): *Mercati e rapporti di lavoro*, op. cit., p.183.

⁸⁶⁹ Vid.: RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., MORALES ORTEGA, J.M. y CALVO GALLEGU, F.J.: *Lecciones de Derecho del Empleo*, op. cit., p. 431. Se tratan de Casas de oficios con un marcado carácter agrario que se basan en proyectos de carácter temporal en los que el aprendizaje y la cualificación se alternan con un trabajo productivo en actividades relacionadas con el mantenimiento y cuidado de los entornos rurales, del medio ambiente y de la mejora de las condiciones de vida de los pueblos a través de la prestación de servicios sociales y comunitarios, así como con cualquier otra actividad de utilidad pública o social que permita la inserción a través de la profesionalización y adquisición de experiencia de los participantes.

4.- AYUDAS DIRECTAS PARA LA CREACIÓN DE EMPLEO EN EL MEDIO RURAL

El RD 206/1996, de 9 de febrero, de ayudas y empleo en el medio rural establece un conjunto de ayudas para fomentar la realización de actividades de interés rural que generen empleo, así como la creación de nuevos puestos de trabajo⁸⁷⁰.

El ámbito territorial de dichas ayudas es el medio rural de las regiones objetivo 1, principalmente del Fondo Social Europeo. Esas regiones son las que su Producto Interior Bruto sea inferior al 75% de la media comunitaria. En España estas regiones son Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla la Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Murcia, Ceuta y Melilla.

Los destinatarios han de ser empresas, existentes o de nueva creación, de menos de 50 trabajadores en la fecha de solicitud, y no participadas en más de un tercio de su capital por empresas de plantilla superior. También han de cumplir un conjunto de requisitos, entre los cuales hay que destacar:

- Primero, generar y mantener dos años los nuevos empleos en establecimiento en medio rural de la comarca, o comarca limítrofe, de los ocupantes de los puestos generados.

- Segundo, el 50% al menos de los puestos generados han de ocuparse por personas vinculadas al sector agrario.

⁸⁷⁰ Vid. GARCÍA VALVERDE, M.D.: "Ayudas a la Contratación" en VV.AA.: Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía, (MONEREO PÉREZ J.L. y SERRANO FALCÓN, C. Dir. y Coord.), op. cit., p. 68. Estas ayudas se insertan dentro de las medidas de fomento del empleo. Hay que tener en cuenta que con carácter general estas medidas constituyen uno de los ejes en torno a los cuales se articula la política de empleo de los poderes públicos conforme con el mandato constitucional del artículo 40.1 de la Constitución española que encomienda la realización de una política orientada al pleno empleo. Entre sus finalidades destacan la lucha contra la temporalidad y rotación en la contratación laboral y, sobre toda, frenar las altas tasas de desempleo. En este sentido, son particularmente beneficiosas para el ámbito agrario dado que presentan unos de los índices de temporalidad más elevados de los sectores económicos del país.

Se entiende por persona vinculada al sector agrario la persona física que reúna una de las siguientes condiciones:

- Ser titular de explotación o socio de cooperativa.
- Tratarse de trabajador de empresa dedicada a la producción, transformación o comercialización de productos agrarios.
- Ser dependiente económicamente, hasta la mayoría de edad, de persona en cualquiera de las dos circunstancias anteriores.

- Tercero. Los ocupantes de los puestos han de residir habitualmente en municipios de menos de 10000 habitantes; menos de 20000, con población activa agraria igual o superior al 18%, o bien, el porcentaje de la población activa del sector primario ha de predominar sobre el de industria, construcción o servicios⁸⁷¹.

- Cuarto. Acreditar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y de la Seguridad Social.

Las ayudas que se perciben estarán destinadas a subvencionar parcialmente varios gastos⁸⁷². Así, primero, los costes de la financiación de inversiones que generen

⁸⁷¹Vid.: RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., MORALES ORTEGA, J.M. y CALVO GALLEGO, F.J.: *Lecciones de Derecho del Empleo*, op. cit., p. 389. Con este requisito se pretende evitar que empresas que no pertenecen al sector agrario se puedan beneficiar de estas ayudas. Con estas ayudas se pretende, por definición que las empresas contraten a trabajadores desempleados incluidos entre los colectivos beneficiarios. De no respetarse esta condición la finalidad de la medida carecería de sentido. Hay que advertir que estas subvenciones se han convertido en la medida por excelencia para la inserción laboral de los colectivos desfavorecidos. Esto se pone de manifiesto porque desde los primeros planes hasta nuestros días, estas medidas han formado parte de los mismos a un nivel que se han considerado como elemento clave y obligatorio en la planificación de la política de empleo. Se ha llegado incluso a decir desde instancias comunitarias que las bonificaciones y subvenciones son el elemento clave de la política de empleo en nuestro país.

⁸⁷² Vid. GARCÍA VALVERDE, M.D.: "Ayudas a la Contratación" en VV.AA.: *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, (MONEREO PÉREZ J.L. y SERRANO FALCÓN, C. Dir. y Coord.), op. cit., p. 68. Las ayudas que se establecen tienen el carácter de subvención aunque nada impide que se les pueda atribuir una naturaleza jurídica diferente por cuanto que tal categorización es admisible dentro de las ayudas destinadas a la contratación. En este sentido la autora considera que "Las acciones de fomento del empleo desarrolladas a nivel centralizado pasa, entre otros ejes, por el establecimiento de incentivos a la contratación laboral de determinadas categorías de trabajadores desempleados, mediante subvenciones y otras ayudas dirigidas a favorecer la contratación estable".

empleo. Se pueden incluir los gastos de realización de proyectos, dirección de obras, autorizaciones administrativas, etc. En este caso se debe presentar a la Comunidad Autónoma estudio de viabilidad. Son preferentes las inversiones destinadas a la diversificación económica del medio rural respetando sus características y espacio natural. Las ayudas se aplican a un volumen de inversión por beneficiario de hasta 72.121,45 euros por puesto de trabajo generado y ocupado, a tiempo completo, durante un año natural. En los casos de menor aplicación se reducen proporcionalmente. La ayuda consiste en una bonificación de intereses de acuerdo con el convenio que suscriba la entidad con la Secretaría General de Desarrollo rural y Conservación de la Naturaleza. También hay una ayuda adicional para satisfacer parcialmente el coste del aval prestado para la obtención del préstamo.

Segundo: los costes hasta el 50 por 100 durante un año natural de los salarios brutos y cuotas empresariales a la Seguridad Social de los puestos de trabajo generados, sin rebasar los 3.606, 07 euros. Corresponderán a:

- Trabajador indefinido o socio de cooperativa, incorporado por primera vez.
- Residente en población del medio rural (de las condiciones señaladas anteriormente), que representen un incremento de la plantilla media de los doce meses anteriores.

Tercero, los gastos originados por estudios de empresa, formación y reconversión profesional de los trabajadores o asistencia técnica para la gestión empresarial⁸⁷³. La cuantía máxima de las ayudas será en el caso de estudio del 50 por ciento del coste y nunca superior a 6.010, 12 euros. Para la formación y reconversión se dará 1.502, 53 euros por curso año lectivo, 901, 52 euros curso de 150 horas lectivas, 150, 25 euros, semana, estancia de aprendizaje. Para asistencia técnica, aplicable a un período no superior a cinco años, 18,030,36 euros todo el período, 6010,12 euros cada año y no superior al 50% del coste de la asistencia.

⁸⁷³ Este destino de las ayudas resulta particularmente relevante ya que el objetivo prioritario de las ayudas a la contratación con carácter general es el de incentivar la contratación indefinida y favorecer la inserción laboral a través de la formación teórico-práctica de determinados colectivos. Vid. GARCÍA VALVERDE, M.D.: "Ayudas a la Contratación" en VV.AA.: *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, (MONEREO PÉREZ J.L. y SERRANO FALCÓN, C. Dir. y Coord.), op. cit., p. 68.

Estas ayudas son incompatibles con cualquier otra que coincida en beneficiarios y fines o inversiones, tanto si se concede por la Administración General del Estado o por la FORCEM⁸⁷⁴. Su importe no puede superar, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones o ayudas, el coste de la actividad a desarrollar.

⁸⁷⁴ Esta incompatibilidad deriva de que el cumplimiento de la finalidad perseguida con las ayudas ya a sido cubierto por las mismas, sobre todo, si se tiene en cuenta que aunque el organismo concedente sea distinto, es decir, la Unión Europea, la Administración Central o las Comunidades Autónomas al final como consecuencia del traspaso de competencias se termina generando una descentralización de competencias según la cual una ayuda presupuestada en el ámbito europeo termina gestionada por las Comunidades Autónomas a través del establecimiento de un marco de carácter estatal. De esta manera hay que advertir que aunque la gestión fundamental de las ayudas a la contratación se lleva a cabo por parte del Servicio Público de Empleo Estatal no se puede olvidar que las Comunidades Autónomas han asumido competencias específicas en esta materia. La legislación laboral al respecto de estas ayudas a la contratación es competencia del Estado, pero su ejecución recae sobre las comunidades autónomas, ello permite que desarrollen programas propios de fomento del empleo y desarrollo económico en su territorio. Solamente el respecto a la unidad del orden económico nacional y a la exclusividad nacional de la legislación laboral y de Seguridad social limita el amplio margen para la elaboración de las políticas de empleo que tienen las Administraciones Autonómicas en este ámbito. Vid. GARCÍA VALVERDE, M.D.: "Ayudas a la Contratación" en VV.AA.: *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, (MONEREO PÉREZ J.L. y SERRANO FALCÓN, C. Dir. y Coord.), op. cit., p. 68.

CAPÍTULO II

LA PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA AGRARIA

1.- LA INSERCIÓN DE LA PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL AGRARIO

El papel que ha de jugar la protección social complementaria agraria dentro del sistema de protección social agrario dependerá del grado de desarrollo que se les pretenda dar a las medidas de Seguridad social en el ámbito agrario. Así, en la evolución de los sistemas de Protección Social se hace presente la pugna entre las distintas formas de cobertura ofrecidas por el sistema⁸⁷⁵.

Aunque en esas líneas de evolución actuales se habla de complementariedad por parte de determinados autores se está empezando a hablar de sustitución. Para estos autores las medidas de protección social complementaria han sido claramente sustitutivas ya que se ha permitido deliberadamente la reducción de forma gradual y progresiva de las prestaciones públicas para después facilitar la iniciativa privada mediante la reducción de gastos. Esta cuestión resulta de vital importancia para la protección social agraria puesto que dependiendo de la opción por la que se opte se

⁸⁷⁵ MANRIQUE LÓPEZ, V.F.: "La Seguridad Social complementaria en el nuevo diseño de una Seguridad Social en transformación". *Revista Española de derecho del trabajo*, núm. 39, 1989, p. 390.

tendría que proceder a una reestructuración para poder asegurar la cobertura en el sector agrario⁸⁷⁶.

Las políticas para controlar el déficit que surgieron a partir de la crisis económica del año 73 habían generado en los países europeos un compromiso de mantenimiento de los regímenes públicos en ningún caso de dinamización⁸⁷⁷. Aunque en España la tendencia expansiva se mantuvo algunos años más, en los países anglosajones, sobre todo al principio, y luego en el resto de Europa se había iniciado una tendencia de desarrollo de los sistemas complementarios. En la medida en que estos sistemas dependen de la capacidad para pagar de los individuos, termina por restringirse el acceso a la asistencia de los sectores más modestos de la población lo que puede suponer, en definitiva, un efecto sustitución, es decir, un repliegue de la protección social que se dejaría sentir de manera particular en el sector agrario dado sus escasos niveles de renta⁸⁷⁸. La tendencia apuntada ha llevado a la doctrina a plantearse desde distintas perspectivas el grado de implantación de la protección complementaria en el ámbito agrario.

1º Desde la perspectiva sustitutiva:

Si la tendencia es a sustituir paulatinamente la Seguridad Social pública y obligatoria, la regulación de los mecanismos complementarios, en las condiciones actuales de ahorro de los trabajadores agrarios, tendrá que tender a favorecer la posibilidad de acceso por parte del sector agrario de la población. Siempre que lo que se pretenda sea garantizar el grado de protección actual⁸⁷⁹. Sin embargo, este

⁸⁷⁶ GONZALO GONZÁLEZ, B.: "Garantía pública de las pensiones privadas de Seguridad Social complementaria: la no transposición de la Directiva 80/987/CEE, y las posibilidades para su aplicación judicial inmediata o directa". *RL*, nº 1, 1995, pp. 213.

⁸⁷⁷ MONEREO PÉREZ, J.L.: "El futuro del sistema de pensiones: sistema público y sistemas privados (I)", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núms. 88, 1998, p. 219. Según este autor con el impulso a los sistemas complementarios se acepta la lógica de la contención del gasto para conseguir el objetivo de equilibrar financieramente el sistema de Seguridad Social.

⁸⁷⁸ Vid. GEORGE V. y TAYLOR GOOBY, P.-F. (comps.). 1996. *European welfare policy*. Londres, Macmillan.

⁸⁷⁹ GONZALO GONZÁLEZ, B.: "Participación privada en la gestión de la Seguridad Social española: situación y perspectivas", *Mutual*, núm. 2, Juny 1996, pp. 6-9. Como pone de manifiesto el autor la previsión social complementaria no puede quedar solamente en manos

impulso por parte del ordenamiento no haría sino que volver a sentar las bases de un sistema público, pues para que todos los trabajadores agrarios tuvieran la cobertura se establecería la obligatoriedad y para cubrir las insuficientes cotizaciones se tendrían que dar aportaciones por parte del Estado. De esta forma, en la protección social agraria se produciría un movimiento circular en el que se modificaría lo previamente existente para volver a llegar a lo mismo. La protección complementaria perdería de esta manera su sustancia. Dejaría de ser Protección Complementaria para volver a convertirse en Seguridad Social.

2º Desde una perspectiva complementaria:

La perspectiva sustitutiva no se reconoce por la normativa actual. Solamente se habla del efecto complementario de estos sistemas. Desde esta otra opción, la complementaria, la posibilidad de un desarrollo en el sector agrario de estos sistemas es posible pero siempre y cuando se pudieran arbitrar mecanismos que favorecieran su acceso. Estos mecanismos no podrían venir por la vía de subvenciones estatales ya que una vez más nos introduciríamos por la vía del intervencionismo público. Solamente, y de manera coherente con la naturaleza de estos sistemas, podría provenir del aumento de la capacidad de ahorro de los trabajadores agrarios. Así, habría que acudir al aumento de los salarios de los trabajadores agrarios por cuenta ajena o al aumento de la renta de los trabajadores agrarios autónomos. Estas soluciones, plantean también sus problemas pues suponen trasladar el intervencionismo estatal de la protección social a las relaciones laborales o económicas. Intervencionismo quizás más rígido pues supondría la imposición de salarios más altos para los empresarios agrarios e incluso el establecimiento de precios de intervención para aumentar la renta de los autónomos agrarios. De esta manera, se pone de manifiesto la importancia del mantenimiento de un sistema público y obligatorio de Seguridad Social en el ámbito agrario para garantizar el grado de libertad económica alcanzada en dicho sector.

de determinados estratos de la población activa, la de mayor renta. Ha de ser accesible para todos ya que los beneficios fiscales que se les otorgan constituyen un componente de recursos públicos que tienen que respetar los principios generales de igualdad y proporcionalidad fiscal.

3º Desde la perspectiva positivista:

Para otros autores la aplicación de los sistemas complementarios al ámbito agrario no dependería tanto de la naturaleza de los mecanismos protectores utilizados sino del enfoque normativo desarrollado. Según estos las raíces de la cuestión no estarían en la opción por una protección complementaria al ámbito agrario sino en el enfoque que se ha dado a esa protección, es decir, el haber primado la naturaleza ahorradora frente a la de garantía social⁸⁸⁰.

La Directiva 80/987, de 20 de noviembre de la UE parece clara al respecto al obligar a todos los Estados miembros a constituir medios preferentemente públicos, destinados a esa finalidad, con lo que la protección pública debe ser el objetivo fundamental de todo sistema de protección social. Sin embargo, la regulación de nuestra protección complementaria habría puesto de manifiesto la falta de coherencia con los postulados comunitarios al permitir una regulación insuficiente desde el punto de vista social sometándose preferentemente a los intereses generales de la política económica⁸⁸¹. Manifestación de ello serían la aplicación a la protección social complementaria por parte de nuestra regulación de los métodos de garantía inespecíficos y privados de la actividad aseguradora común o general, que generarían un retroceso de la protección social básica, y del sometimiento de estas cuestiones a la Dirección General de Seguros, integrada en el Ministerio de Economía y Hacienda y no en el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social, como ocurría antes⁸⁸². Esta perspectiva residual del contenido social es la que dejaría desamparado al sector

⁸⁸⁰ La Red de Expertos de la Comisión Europea sobre Pensiones Complementarias ya puso de manifiesto como en los países en los que existía una tradición de previsión social privada se había potenciado la faceta financiera presentando la capacidad que tienen como generadores de ahorro como una ventaja frente al sistema público. Sin embargo, no se tenía en cuenta la perspectiva de la previsión social que, como mecanismos de previsión que son debería ser la más importante a tener en cuenta. Red de Expertos de la Comisión Europea sobre Pensiones Complementarias: *Las pensiones complementarias en la Unión Europea. Desarrollo, tendencias y cuestiones pendientes*, Bruselas, 1994, p. 7.

⁸⁸¹ GONZALO GONZÁLEZ, B.: "Garantía pública de las pensiones privadas de Seguridad Social complementaria: la no transposición de la Directiva 80/987/CEE, y las posibilidades para su aplicación judicial inmediata o directa", op. cit. , pp. 214.

⁸⁸² TURQUET, P. ¿Hacia un esfuerzo del sector privado en el seguro de salud de Francia?, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 57. 4/2004, p. 95.

agrícola dada su escasa capacidad de ahorro y no la protección complementaria por concepto.

En cualquier caso, de forma sustitutiva o complementaria, por concepción o por matización, la escasa capacidad de ahorro de los trabajadores agrarios se presenta como un obstáculo infranqueable para la aplicación de este tipo de instrumentos. Por tanto, las reformulaciones que con carácter general en el sistema pudieran pretender un desarrollo de la protección social complementaria a costa del sistema público tendrían como resultado una desprotección de los trabajadores agrarios⁸⁸³. Se aumentaría de esta manera la “residualidad” de la protección agraria. Así, ante la retracción del sistema público obligatorio que se ha venido dando⁸⁸⁴, se ha generado una mayor desprotección de los trabajadores agrarios, puesto que no cuentan con la alternativa de acudir a los mecanismos evolucionados de ahorro que vienen a ser la protección social complementaria. En definitiva, el desarrollo de los sistemas complementarios vendría a suponer una manifestación más del conocido «efecto Mateo»⁸⁸⁵, por el que se observa que las clases medias se encuentran entre los más favorecidos por el Estado del Bienestar, pero llevado a la protección social de los trabajadores agrarios.

2- LAS INSTITUCIONES COMPLEMENTARIAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN EL ÁMBITO AGRARIO

⁸⁸³ Como ya puso de manifiesto en 1989 Manrique López: “El problema, no obstante, es más complejo y debe enfocarse dentro de una perspectiva general del sistema, toda vez que el mayor riesgo que se corre es el de reducir frívolamente la acción protectora del sistema o de la intervención pública dentro del régimen mínimo y obligatorio, de modo que ha de plantearse la solución dentro de una perspectiva temporal adecuada al marco de la demanda individual de la previsión complementaria y a la situación de necesidad de cobertura de aquellos grupos que se caractericen por una alta capacidad contributiva o una suficiente estabilidad en el empleo” ambas insuficientes en el ámbito agrario. MANRIQUE LÓPEZ, V.F.: “La Seguridad Social complementaria en el nuevo diseño de una Seguridad Social en transformación. Revista Española de derecho del trabajo”, op. cit., p. 397.

⁸⁸⁴ Según parte de la doctrina la manifestación más importante de esa retracción comienza con la reducción de la cuantía inicial de las prestaciones que se inicia el 31 de julio de 1935. MANRIQUE LÓPEZ, V.F.: “La Seguridad Social complementaria en el nuevo diseño de una Seguridad Social en transformación”, op. cit., p. 393.

⁸⁸⁵ Cfr. DELEECHK, «L'effect Mathieu: De la répartition inégale des biens et services collectifs», *Recherches sociologiques*, núm. 9, 3, 1978. Alude al pasaje del Nuevo Testamento que dice “pues a los que más tienen más se les dará”. Cfr. VIDA SORIA, J. *¿Qué fue eso de la Seguridad Social?*, cit., p. 26.

2.1.- LAS MUTUALIDADES DE PREVISIÓN SOCIAL AGRARIAS

2.1.1.- La adecuación de las mutualidades de previsión social al ámbito agrario

El gran número de existencias amenazadas por riesgos análogos en el ámbito agrario hace de éste un sector proclive para el desarrollo de la mutualidad como forma de protección. Debido a que en estas instituciones el aseguramiento tiende a apoyarse en el mutuo conocimiento de los mutualistas, presentan grandes ventajas en cuanto a las mayores posibilidades de vigilancia frente a los riesgos⁸⁸⁶.

Las mutualidades de previsión social son organizaciones autónomas que poseen una perspectiva metodológica diferente dentro del asociacionismo privado. Son consideradas como formas de economía social en las que desaparece la dicotomía entre hombre económico y hombre social⁸⁸⁷. De esta manera junto a aspectos de carácter estrictamente técnico en cualquier forma de previsión, como el de la asignación de recursos y la distribución de beneficios, se tienen también en cuenta elementos como la pobreza, el desempleo o la calidad de vida. Esta finalidad "social" hace de las mutualidades de previsión social uno de los instrumentos que mayores posibilidades puede ofrecer dentro de la previsión privada para un sector como el agrario, donde las limitaciones económicas deben tender necesariamente a fomentar las formas de solidaridad para la garantía de las necesidades⁸⁸⁸.

La mutualidad de previsión social en tanto que instrumento de integración vertical, desde la cobertura de la necesidad hacia la aportación económica del socio y

⁸⁸⁶ PUYALTO FRANCO, M.J.: *La cooperativización de los seguros agrarios*, op. cit, p. 28.

⁸⁸⁷ MONZÓN CAMPOS, J.L.: "Principios cooperativos y realidad cooperativa en España" En Cooperativas, mercado, principios cooperativos. Valencia, Ciriec-España, 1994, pp. 11-12.

⁸⁸⁸ BECKER, G.S.: "Altruismo, egoísmo y capacidad genética: economía y sociobiología". En: Febrero y Schwartz (ed.): *La esencia de Becker*. Barcelona, Ariel, 1997. Como pone de manifiesto el autor en ambientes de recursos limitados las personas persiguen hacer máxima su utilidad frente a los riesgos interaccionando entre sí. Es decir, se impone la racionalidad de la cooperación frente a la de la competencia para poder hacer frente a las necesidades individuales.

viceversa, se presenta como un instrumento favorable para hacer frente a las necesidades de los trabajadores agrarios. De esta forma, los socios pueden disfrutar de unas condiciones de intercambio más favorables que las que puede ofrecer el seguro privado⁸⁸⁹. Además, es uno de los mecanismos de previsión privada que más se asemeja a las formas de protección que han logrado un mayor éxito en la protección agraria: la previsión pública y obligatoria. Así, al seguir los fundamentos constitucionales⁸⁹⁰, la legislación reguladora de las mutualidades de previsión ha establecido para las mismas los criterios y orientaciones del ordenamiento social, tanto en las notas caracterizadoras como en el contenido prestacional⁸⁹¹. Todos estos aspectos hacen que no se entienda bien la escasa incidencia de este tipo de protección en el ámbito agrario.

2.1.2.- Los obstáculos para el desarrollo del mutualismo de previsión social en el ámbito agrario

La realidad práctica parece ser muy distinta a las expectativas que para este sector pueden representar las mutualidades de previsión social. El dato fáctico es que son muy pocas las mutualidades de previsión social de carácter agrario desarrolladas en relación con otros sectores de la ciudadanía. Si los presupuestos de analogía en el riesgo y en la necesidad de protección se cumplen el fracaso solamente puede provenir de la falta de organización⁸⁹².

⁸⁸⁹ HEFLEBOWER, R. B.: *Cooperatives and Mutuals in the Market System*. Wisconsin, the University of Wisconsin Press, 1980, p. 9. y NORMAK, P.: "Role for Cooperatives in the Market Economy", *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 67, núm. 4, September 1996, p. 432.

⁸⁹⁰ STC 11 de diciembre de 1990.

⁸⁹¹ MARTÍN VALVERDE, A.: "Las mejoras voluntarias de Seguridad Social", Sevilla, 1970. En cuanto a las notas características la legislación específica de las M.P.S. goza de las mismas características que la Seguridad Social: fines propios, recursos financieros propios y una regulación normativa estatal propia. En cuanto al contenido prestacional a diferencia de los seguros privados que pueden atender a cualquier riesgo con base en su carácter indemnizatorio las mutualidades atienden básicamente a los riesgos sociales que son el objeto de la Seguridad social. GONZALO GONZÁLEZ, B.: "El "objeto social" del mutualismo de previsión y la Seguridad Social complementaria: comentario al artículo 64 del proyecto de ley sobre supervisión de los seguros privados". cit, p. 39.

⁸⁹² Acerca de los presupuestos necesarios para calificar a una organización como mutualidad véase MANES, A.: *Tratado de seguros. Teoría general del seguro*. Madrid, Logos, 1930, p. 2.

Dentro de los factores que singularizan el objeto social de las Mutualidades de previsión social hay que tener en cuenta que la acción mutualista se lleva a cabo bajo una comunidad de intereses en la que existe una relación jurídica de carácter “plurilateral”⁸⁹³. En este caso el principio mutualista consiste en un fenómeno de índole colectiva⁸⁹⁴. En la Mutualidad la agrupación voluntaria de diversos individuos permite que los intereses individuales de los mismos estén subordinados a un interés común⁸⁹⁵. Desde la perspectiva agraria dicho principio se ha visto tradicionalmente obstaculizado. La defensa de intereses colectivos para la constitución de mutualidades de previsión social no ha tenido mucha eficacia en el ámbito agrario por diversas razones. Se hace, por tanto, necesario analizar cuales son las causas determinantes de esa falta de organización para la constitución de este tipo de mutualidades en el ámbito agrario.

A Razones económicas.

a) La escasez de renta de los trabajadores del sector agrario.

Con carácter general existen componentes económicos que hacen muy difícil la articulación de los mecanismos de previsión privada para el ámbito agrario. El nivel de renta individual y la mentalidad previsora resultan determinantes para que se instrumente este tipo de previsión. Hay que tener en cuenta que en este caso se constituye una relación bilateral de cambio en la que la agrupación de intereses tiene lugar solamente desde un punto de vista económico⁸⁹⁶. Los bajos niveles de rentas y

⁸⁹³ GONZALO GONZÁLEZ, B.: El “objeto social” del mutualismo de previsión y la Seguridad Social complementaria: comentario al artículo 64 del proyecto de ley sobre supervisión de los seguros privados, Revista de seguridad social y laboral, núm 55, 1995, p. 38.

⁸⁹⁴ MALDONADO MOLINA, F.J.: *Las mutualidades de previsión social como entidades aseguradoras*, Comares, Granada, 1999, p. 129.

⁸⁹⁵ Vid. PERSIANI, M.: “El sistema jurídico de la previsión social” (traducción de J. Vida Soria), Madrid 1965

⁸⁹⁶ GONZALO GONZÁLEZ, B.: El “objeto social” del mutualismo de previsión y la Seguridad Social complementaria: comentario al artículo 64 del proyecto de ley sobre supervisión de los seguros privados. Cit, p. 38.

la derivación de ingresos a través de otros mecanismos en el ámbito agrario han generado una perspectiva económico-previsora en este sector que hace muy difícil la articulación de este tipo de medidas.

Las mutualidades se caracterizan por ser concentraciones de capital destinadas a la prevención de los riesgos. En su origen no dejan de ser empresas ya que requieren de una aportación económica inicial para poder funcionar⁸⁹⁷. La aportación de capital se hace imprescindible, y de ella, va a depender en última instancia la percepción de beneficios de los mutualistas y el funcionamiento de la propia mutualidad⁸⁹⁸. La insuficiencia de renta de los trabajadores agrarios es un factor a tener en cuenta para la constitución y posterior desenvolvimiento de este tipo de organizaciones. Conforme más escasas sean las posibilidades de aportación de capital de un sector de la población menores serán las posibilidades de desarrollo de este tipo de asociaciones. De esta forma, dicha aportación económica se convierte en el elemento incontrovertible para la constitución de una mutualidad, ya sea en el sector agrario o en cualquier otro.

b) Las resistencias capitalistas a la constitución de mutualidades en el ámbito agrario.

Son distintos los factores que hacen que las mutualidades de previsión social puedan resultar atractivas para los trabajadores del sector agrario. Sin embargo, las propias características del funcionamiento de las mutualidades como instituciones no sustraídas del todo al mercado de la protección social complementaria hacen de estas unos mecanismos con una serie de fallos que repercuten en la poca demandada e,

⁸⁹⁷ Las mutualidades incluidas las de previsión social encajarían dentro de un concepto amplio de empresa puesto que no dejan de ser instituciones de intercambio económico en la que unos individuos participan para cooperar con otros. BUCHANAN, J.M., *What Should Economist Do?*, Indianápolis, Indianápolis Liberty Press, p. 31-36.

⁸⁹⁸ BEL DURÁN, P.: "Similitudes y diferencias entre las sociedades cooperativas agrarias y las sociedades agrarias de transformación a la luz de los principios cooperativos tras el Congreso de Manchester, *Revista de Estudios Cooperativos (Revesco)*, núm. 61, 1995, p.115.

incluso oferta, en el ámbito agrario⁸⁹⁹. Entre las distintas causas de esta falta de adaptación de las mutualidades al ámbito agrario pueden destacarse las siguientes:

1º La posibilidad de monopolio en las mutualidades de previsión social que puede provocar la exigencia de unas aportaciones demasiado exageradas para el poder adquisitivo de los trabajadores agrarios⁹⁰⁰. La competencia perfecta, que es una quimera para cualquier mercado, se manifiesta con mayor plenitud en el ámbito de la previsión ya que es muy reducido el número de mutualidades que pueden dedicarse exclusivamente a este sector de la previsión con posibilidades de obtener unos balances económicos que les permitan hacer frente a las necesidades que tienen que cubrir, más aún si, además, su ámbito de actuación se circunscribe solamente al sector agrario⁹⁰¹. Así, las posibilidades económicas de desarrollo de estos sistemas en el ámbito agrario son muy limitadas.

2º La falta de información de los trabajadores agrarios acerca de las posibilidades que puede ofrecer un sistema de mutualidades de previsión social de este carácter. Esta falta de información ha generado en el sector agrario de la ciudadanía una desconfianza a la hora de desarrollar un sistema de mutualidades por considerar que entrañaban una relación no satisfactoria entre la aportación otorgada y la prestación recibida. En gran parte esta falta de información en el ámbito agrario sobre estos sistemas privados de previsión no es imputable a los propios trabajadores agrarios sino que se debe en gran medida a la falta de participación significativa que las propias mutualidades, ya constituidas, han ofrecido a este sector de la población.

⁸⁹⁹ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Los sistemas complementarios de pensiones en el mercado único. Libro Verde*, COM (97) 283 final. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997, p. 17.

⁹⁰⁰ DUCOMMUN, M.: "Evolución del estatuto mutualista en beneficio de los tomadores del seguro", Suiza, Mutualité, núm. 46, 1996, p. 77. El ofrecimiento de primas técnicamente asequibles para poder desarrollar a grupos económicos como el agrario con un nivel de ingresos medio-bajo es el fin que ha motivado la fundación de cooperativas o mutualidades de Seguros de Vida. Este es el caso de Patria Leben, sociedad cooperativa de seguros de vida, en el siglo XIX.

⁹⁰¹ La propia Asamblea General de la ONU ha puesto de manifiesto el papel de organizaciones cooperativas como las mutualidades de previsión social a la hora de disolver monopolios y cárteles. ONU, Declaración sobre el papel de las cooperativas a la luz de las nuevas tendencias económicas y sociales (Resolución 49/155 de la Asamblea general, de 23 de diciembre de 1994), Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa, SIDEC, núm. 22, pp. 94-102, núm. 23, p. 102.

Es decir, debida a la escasa solvencia y falta de confianza del sistema mutualista sobre un sector de la población que no reúne las características del resto de la población se genera una desconfianza hacia la población agraria que repercute en una falta de oferta para este sector o bien en la exigencia de contraprestaciones demasiado onerosas para el mismo. Se produce, por tanto, una auténtica exclusión⁹⁰².

En cualquier caso la falta de información puede también funcionar en sentido inverso. Esto es lo que ha ocurrido en el ámbito agrario con las mutualidades contra daños en los bienes que se encargan de gestionar los denominados seguros agrarios. La falta de información de las mutualidades de previsión social de carácter general respecto de las peculiaridades de este tipo de riesgos ha conllevado que se constituyan mutualidades de previsión social en el ámbito agrario tendentes a la cobertura de estas necesidades⁹⁰³.

B Razones axiológicas.

a) El escaso desarrollo de valores mutualistas en el ámbito agrario.

Se ha puesto de manifiesto que en el proceso de constitución de una mutualidad, además de las posibilidades espacio-temporales que favorezcan la agrupación humana y los factores económicos intervienen también condiciones de tipo axiológico o valorativo que resultan imprescindibles. Es decir, se requiere una determinada predisposición ideológica para la constitución de la mutualidad⁹⁰⁴. Esta predisposición tuvo su origen en los valores socialistas, utópicos, cristianos y anarquistas que se desarrollaron como movimiento social durante el siglo XIX

⁹⁰² ROSE-ACKERMAN, S.: "Altruism, Nonprofits, and Economic Theory", *Journal of Economic Literature*, vol. XXXIV, June 1996, pp. 716-722.

⁹⁰³ HANSMANN, H.: "The Organization of Insurance Companies: mutual versus Stock", *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 1, núm. 1, Spring 1985, pp. 146-149.

⁹⁰⁴ GARCÍA-GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, C.: "Las sociedades cooperativas de derecho y las de hecho con arreglo a los valores y a los principios del Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional de Manchester en 1995: especial referencia a las sociedades de responsabilidad limitada reguladas en España", *Revista de Estudios Cooperativos (Revesco)*, núm. 61, 1995, pp. 59-67.

preferentemente en las zonas industriales⁹⁰⁵. Esta primacía industrial en el desarrollo de estos valores supuso que muy tardíamente y de forma fragmentaria se desarrollara en las zonas agrarias este tipo de mentalidad proclive a la constitución de mutualidades. Sin embargo, esta rémora para el sector agrario ha pervivido dada la escasa invariabilidad de los presupuestos valorativos sustentadores del mutualismo.

Las causas del escaso desarrollo de esta mentalidad “mutualista” en el sector agrario parecen deberse al lastre ocasionado en estas formas de producción por la rigidez de las técnicas introducidas durante siglos en sus instituciones, largamente vinculadas a los principios autoritarios del antiguo régimen. De esta forma, la idea de democracia económica que se sustenta como principio axiomático de este corpus valorativo encuentra particulares resistencias para su desarrollo⁹⁰⁶. Si el valor de la democracia viene a ser considerado como el principio fundamental dentro de la ideología mutualista el escaso desarrollo de esta ideología se debe fundamentalmente al escaso arraigo de dicho valor en el ámbito agrario⁹⁰⁷.

Junto al escaso desarrollo del valor democrático también se ha apuntado el déficit del valor de la solidaridad como uno de los factores decisivos de la crisis de las mutualidades en el ámbito agrario. No se puede olvidar que el valor de la solidaridad ha llegado a ser considerado como un valor esencial de la ideología mutualista⁹⁰⁸. Así, lo ha puesto de manifiesto la Alianza Cooperativa Internacional⁹⁰⁹.

⁹⁰⁵ BÖÖK, S.A.: “The ICA Co-operative Principles for the Future. Some Reflexions and Tentative Conclusions” Ponencia presentada al Coloquio Internacional ACI-Ciriec sobre Los principios cooperativos en la Europa actual, Sevilla, 2-3 de mayo de 1994. p. 5-14.

⁹⁰⁶ Sobre la idea de democracia económica como razón de ser de la ideología cooperativa vid.: HERRANZ GUILLÉN, J.L.: “Los principios cooperativos: ayer y hoy”. Ponencia presentada al Coloquio Internacional ACI-Ciriec sobre *Los principios cooperativos en la Europa actual*. Sevilla, 2-3 de mayo de 1994, p. 24.

⁹⁰⁷ TELAUDE, R.: «Le role de la mutualité dans le developement economique et social », *Annals of Public and Cooperative Economy*, vol. 56, núms. 1-2, January-June 1985, pp. 74-75.

⁹⁰⁸ Vid.: BERJON, B.: “La institución mutualista”, *Revista Iberoamericana de la Seguridad Social*, núm 4, 1973, pp. 849-850. y ANTRÁS I BADÍA, J.M.: “El compromiso social de las mutualidades: economía social y mutualismo. En: Congreso Español de Mutualidades. Barcelona, MIT, 1991, pp. 61-64.

⁹⁰⁹ Alianza Cooperativa Internacional (ACI): *Declaración de la Alianza Cooperativa Internacional sobre la Identidad Cooperativa. Los Principios Cooperativos*. Ginebra, Alianza Cooperativa Internacional, 1995, p.17.

b) La falta de identidad y unidad suficientes para poder constituir las mutualidades.

Distintos factores influyen en la falta del desarrollo de las mutualidades en el sector agrario. Pero el factor más determinante es la falta de adaptación de este ámbito al denominado “principio de identidad y unidad” que es, sin duda, el rasgo distintivo que ha venido caracterizando a las mutualidades respecto a otras formas de protección social que no requerían de dicha solidaridad⁹¹⁰. Son tres los rasgos que impiden la determinación de este principio de identidad o unidad en el ámbito agrario⁹¹¹:

- Las dificultades para la determinación de una titularidad colectiva de los trabajadores agrarios sobre la mutualidad⁹¹². La razón de estas dificultades radica en los escasos vínculos asociativos que generan las propias estructuras agrarias. En el ámbito agrario se ha generalizado un tipo de trabajo individualizado con una clara dispersión espacial y con una falta de estabilidad temporal. Con estas características cualquier forma de titularidad compartida para hacer frente a los riesgos se hace casi imposible.

- La insuficiencia de ámbitos en los que poder adoptar tomas de decisiones conjuntas⁹¹³. El aislamiento de las zonas rurales conlleva que los mecanismos de toma de decisiones sean bastante primitivos en el sentido de que no se han

⁹¹⁰ Sobre el principio de identidad o unidad vid. BÖÖK, S.A.: *Valores cooperativos para un mundo en cambio. Informe para el XXX Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional*, Oficina Regional para Centroamérica y El Caribe, 1992. p. 147.

⁹¹¹ VICENT CHULIÁ, F.: “Las empresas mutualísticas y el Derecho mercantil en el ordenamiento español”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 512, enero-febrero 1976, p. 76.

⁹¹² MÜNKNER, H.H. “Panorama of Cooperatives, Mutuals and Associations in Germany, Which Do Not Consider Themselves as Forming a Sector of “Economie Sociale”, *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 65, núm. 2, 1994, p. 312-313.

⁹¹³ NILSSON, J.: “The Nature of Cooperative Values and Principles. Transaction Cost Theoretical Explanations”, *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 67, núm. 4, December 1996, p.634.

desarrollado con el mismo grado de complejidad que han podido tener lugar en el ámbito urbano.

- Las dificultades para establecer mecanismos que permitan garantizar la suficiencia de las prestaciones. Dadas las características antes descritas se hace difícil reunir a un colectivo lo suficientemente grande y estable de trabajadores que permita lograr un grado de aportación ecuánime como para poder hacer frente a los mecanismos de redistribución y solidaridad que requieren las prestaciones ofrecidas por las mutualidades.

Todos estos factores redundan en una falta del sentido colectivo que se requiere para perseguir la "finalidad mutualista" necesaria para la creación de estas organizaciones⁹¹⁴.

c) La falta de convicción de los trabajadores agrarios en las expectativas generadas por las mutualidades de previsión social.

Un análisis pormenorizado de las mutualidades de previsión social permite poner de manifiesto que son instituciones de servicio, es decir, su objeto es servir los intereses de los miembros que las constituyen⁹¹⁵. La falta de confianza en esa dimensión de servicio que ofrecen las mutualidades es otro de los factores que influyen en la falta de identificación de los trabajadores agrarios con estas organizaciones. Esta falta de confianza se manifiesta en una triple dimensión:

1ª Desconfianza en la obtención de los servicios que pueda generar la mutualidad. Las características de dispersión espacial e inestabilidad temporal del trabajo agrario hacen muy difícil la constitución de mutualidades de previsión social

⁹¹⁴ MORENO RUÍZ, R.: *Mutualidades, Cooperativas, Seguro y Previsión Social*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2000, p.22. El autor considera imprescindible para que se de este tipo de finalidad la confluencia del factor titularidad, legitimación en el proceso de toma de decisiones y contribución y distribución del resultado.

⁹¹⁵ LAMBRECHTS, PFJM,: "Mutuals and Distribution", *Mutualité*, núm. 44, 1994, p. 95.

con el número suficiente de socios para poder hacer frente al establecimiento de servicios directos.

2ª Desconfianza en el acceso a las prestaciones económicas que ofrece la mutualidad. La falta de organización y el escaso potencial económico de las mutualidades de previsión social en el ámbito agrario han puesto de manifiesto como en muchos casos ni siquiera es posible garantizar la cobertura de las necesidades que se habían establecido como objeto de protección por parte de la mutualidad. En muchos casos, las mutualidades de previsión en el ámbito agrario han presentado una defectuosa organización de carácter técnico para asegurar la indemnización completa de los daños causados. En estos casos, o bien se ha planteado el recibir una indemnización inferior al coste total del daño al producirse un defecto actuarial en la contabilización de las aportaciones o bien se ha tenido que pagar un coste similar al valor económico de los daños provocados con lo que no tendría ningún sentido formar parte de la mutualidad para hacer frente a los riesgos⁹¹⁶.

3ª Desconfianza en la dimensión social de la mutualidad. Las deficiencias en el acceso a los servicios y rentas económicas de la mutualidad acentúan la desconfianza del sector agrario para que este tipo de previsión pueda permitir una auténtica promoción e integración con el resto de sectores de la población. Es decir, en las expectativas de consecución de mayores niveles de igualdad⁹¹⁷.

C Razones organizativas.

a) El escaso desarrollo del movimiento asociativo en el ámbito agrario.

La constitución de mutualidades de previsión social no se suele llevar a cabo por personas aisladas que no gozan de un vínculo previo de unión. En general, los

⁹¹⁶ GARRIGUES, J.: *Contrato de Seguro Terrestre*, op. cit., p. 22.

⁹¹⁷ MICHELSEN, J.: The Rationales of Cooperative Organizations. Some Suggestions from Scandinavia, *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 65, núm. 1, 1994, p. 16.

promotores de una mutualidad pertenecen a un mismo movimiento social o a movimientos afines. Así, los sindicatos, asociaciones profesionales, otras mutualidades suelen ser el germen para la constitución de nuevas mutualidades de previsión social. Muchas de las mutualidades de previsión social a nivel mundial han sido creadas por sociedades cooperativas ya sean de crédito, consumo o agrarias con la finalidad de otorgar previsión social a sus socios. También han participado sindicatos y otras asociaciones cuando la promoción ha sido llevada a cabo por federaciones de cooperativas⁹¹⁸.

Desde el punto de vista histórico se ha reconocido legislativamente esa facultad de establecimiento de mutualidades de previsión social para el ámbito agrario por parte de las asociaciones agrarias. Es el caso de la Ley de 28 de enero de 1906 de Sindicatos agrícolas que destacaba dentro de los fines de los mismos la de hacer frente a los riesgos agrarios⁹¹⁹.

En la constitución de las mutualidades se impone una “racionalidad comunicativa” por contraposición a la “racionalidad estratégica” del mercado y del Estado que constituye el germen de las organizaciones civiles que forman los movimientos sociales⁹²⁰. La falta de comunicación en el ámbito agrario merma las posibilidades de desarrollo de esa “racionalidad comunicativa” con lo que las posibilidades de expansión de los movimientos sociales agrarios se ven altamente mermadas. Esto explica las dificultades de desarrollo de los sindicatos, organizaciones profesionales en el ámbito agrario. De esta manera, las posibilidades de expansión en el ámbito agrario de formas más complejas de asociación como son las tendentes a la previsión social se ven altamente imposibilitadas.

b) El escaso desarrollo de las empresas de participación en el ámbito agrario.

⁹¹⁸ MORENO RUÍZ, R.: *Mutualidades, Cooperativas, Seguro y Previsión Social*, op. cit., p.22.

⁹¹⁹ BORJABAD GONZALO, P.: *Les Societats Cooperatives del camp*, AEC, Lleida, 1986, p. 95.

⁹²⁰ MICHELSEN, J.: “The Rationales of Cooperative Organizations. Some Suggestions from Scandinavia”, op. cit., p. 14.

Las empresas de participación constituyen una de las estructuras económicas que hacen más proclive el desarrollo de las mutualidades. Al ser empresas que se caracterizan por asimilar la condición de socio a la de trabajador, el grado tan elevado de solidaridad de intereses económicos hace que está también se traduzca en una solidaridad en los riesgos⁹²¹. A diferencia de los sistemas de planificación económica agraria, casos marxista o israelí (kibuts) donde la solidaridad es inducida, en el sistema tradicional de nuestro país se da un tipo de estructura agraria de producción que carece de este tipo de solidaridad. Se tratan de estructuras agrarias de titularidad individual o colectiva pero en las que el trabajo suele estar disociado de la titularidad, es decir, se da en régimen de ajeneidad o bien se desarrolla directamente por el titular de la explotación con la posible colaboración de otros trabajadores que no comparten la titularidad de la explotación, esto es son ajenos. Este último caso sería el de las empresas agrarias cuyos titulares son trabajadores autónomos. Esta individualidad y dispersión en la estructura empresarial agraria en España es un factor adicional a tener en cuenta para poder entender el escaso desarrollo de las mutualidades en éste ámbito. No en balde hay que tener en cuenta que para un importante sector de la doctrina las propias mutualidades son empresas de participación por lo que existiría una conjunción de causas en las dificultades existentes para constituir empresas de participación y mutualidades de previsión social en el sector agrario⁹²².

⁹²¹ Sobre la identificación de la condición de socio y la de trabajador en las empresas de participación veáse: GARCÍA-GUTIERREZ FERNÁNDEZ, C.: "El problema de la doble condición de los socios-trabajadores (socios-proveedores y socios-consumidores) ante la gerencia de la empresa cooperativa", *Revista de Estudios Cooperativos* (Revesco), núm. 56, 1988, pp. 100-101; "La economía social o la economía de las empresas de participación (las sociedades cooperativas y laborales)", En: *En memoria de María Ángeles Gil Luezas*. Madrid, Alfa centauro, 1991, pp.195-216. "Precisiones acerca de algunos tópicos confusos sobre las sociedad cooperativa". En "Temporari Servendum" Homenaje al Prof. Dr. Jaime Gil Aluja. Santiago de Compostela, Milladoiro, 1992, pp. 156-157. "Las personas jurídicas como socios de las sociedades cooperativas de primer grado o cooperativas propiamente dichas en España: necesidad de una revisión legal", *Revista de Estudios Cooperativos* (Revesco), núm. 60, 1994, pp. 61-75.

⁹²² Vid.: LEJARRIAGA PÉREZ DE LAS VACAS, G.: La sociedad cooperativa desde la perspectiva de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) y las sociedades anónimas laborales frente al concepto jurídico de cooperativa, *Revista de Estudios Cooperativos* (Revesco), núm. 61, 1995, p. 92. Para este autor la mutualidad es una empresa de participación no tanto por la forma jurídica sino por el propio funcionamiento interno, que es, según él, el objeto de imputación a tener en cuenta para calificar a una determinada realidad con la naturaleza jurídica de empresa de participación.

Situación aparte merecen sobre el particular las sociedades agrarias de transformación. Mientras que para la producción la solidaridad agraria brilla por su ausencia, la necesidad de especialización en la elaboración de los productos agrarios y las imposiciones del mercado han hecho que se desarrollen formas asociativas agrarias de transformación y distribución que podrían ser el germen de cultivo solidario necesario para la constitución de las mutualidades de previsión social en el sector agrario⁹²³.

El cooperativismo económico es una pieza clave para el desarrollo del cooperativismo social. De hecho para determinados autores entre las cooperativas y las mutualidades de previsión social existe una relación de género a especie. Estas mutualidades serían una forma de sociedades cooperativas que tendrían su razón de ser en la previsión de los riesgos⁹²⁴. Cuando en un sistema económico esté más desarrollado el cooperativismo también habrá mayor propensión al desarrollo de mutualidades. Esta propensión a la constitución de mutualidades de previsión social por parte de las cooperativas agrarias ha sido reconocida incluso a lo largo de la historia en la evolución legislativa de nuestro país. Así, el Real Decreto de 13 de marzo de 1908 por el que se aprobó el Reglamento de la Ley de 28 de enero de 1906 de Sindicatos agrícolas, haciendo referencia a las asociaciones cooperativas, entendió como una de sus funciones las del aseguramiento agrario⁹²⁵.

El problema de fondo de la estructura económica agraria en nuestro país es que el cooperativismo solamente está desarrollado para favorecer la competitividad en el mercado, no en la base de la estructura económica, en el plano del trabajo⁹²⁶. Y es

⁹²³ Sobre la inclusión de las sociedades agrarias de transformación dentro de los esquemas solidarios propios de las empresas de participación, véase: MORENO RUÍZ, R.: *Mutualidades, Cooperativas, Seguro y Previsión Social*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2000, p.23.

⁹²⁴ LAMBRECHTS, PFJM,: "Mutuals and Distribution", *Mutualité*, núm. 44, 1994, p. 99, CAMERON, E.,: "The Effect of Mutual Status on Life Insurer Behaviour in Canada", *Canadian Journal of Economics*, vol. 14, núm. 1, February 1981, p. 146 y HANSMANN, H.: "The Organization of Insurance Companies: mutual versus Stock", *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 1, núm. 1, Spring 1985, p. 125.

⁹²⁵ Vid. PONSÀ GIL, J.: *Sociedades Civiles, Mercantiles, Cooperativas y de seguros*, Tomo I, Barcelona, 1991, p. 418.

⁹²⁶ Vid.: MORENO RUÍZ, R.: *Mutualidades, Cooperativas, Seguro y Previsión Social*, op. cit., p. 121. En el último tercio del siglo XIX empezaron a desarrollarse nuevas formas de asociacionismo agrario que tenían como función principal de de distribución y comercialización

precisamente la primacía en el trabajo lo que caracteriza a estas formas de economía social⁹²⁷.

Las sociedades agrarias de transformación, las cooperativas agrarias de distribución y comercialización, cuentan, sin embargo, con un gran escollo como plataforma para la constitución de mutualidades agrarias de previsión social. El vínculo social que une a los socios genera un tipo de solidaridad lucrativa que no se aviene con el requisito de ausencia de ánimo de lucro propio de las mutualidades. Las mutualidades de previsión social no son ni empresas capitalistas convencionales como ocurre con las cooperativas agrarias ni tampoco son parte del sector público. Aunque desarrollan una actividad económica ésta se realiza con fines sociales y el excedente que se genera no se reparte sino que se reinvierte⁹²⁸. Los vínculos solidarios de las cooperativas agrarias de transformación y distribución y los de las mutualidades de previsión social agraria son bien distintos. Así, aunque hipotéticamente las bases teóricas para su complementación puedan considerarse como aceptables, en la praxis no se da tal correspondencia.

D Razones positivistas.

a) La configuración legal de las mutualidades de previsión social.

Para poder determinar la incidencia específica de las Mutualidades de Previsión social en el ámbito agrario hay que establecer en que medida las actividades sociales que desarrollan forman parte del objeto de la protección social agraria. La

de los productos explotados por los socios. Este es el caso de las denominadas como Sociedades Cooperativas agrarias.

⁹²⁷ Como afirma Defourny el cúlmen de los principios que caracterizan a estas formas de economía social es "la primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en el reparto de beneficios". DEFOURNY, J.: "Orígenes, contextos y funciones de un tercer gran sector". En: *Economía Social. Entre Economía Capitalista y Economía Pública*. Valencia, Ciriéc-España, 1992, p. 24.

⁹²⁸ GUI, B.: The Economics Rationales for the « Third Sector », Non-profit and other Non Capitalist Organizations, *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 62, núm. 4, 1991 p. 557. y MICHELSEN, J.: The Rationales of Cooperative Organizations. Some Suggestions from Scandinavia, *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 65, núm. 1, 1994, p. 14.

concreción de estas actividades sociales de las mutualidades de previsión social se lleva a cabo mediante la determinación de su “objeto social”⁹²⁹. Esta consideración lleva necesariamente a considerar a la mutualidad como un agente de la vida económica. Se impone, por tanto, una concepción mercantilista o industrial de este mecanismo de protección a la que no es ajena la legislación. El artículo 64 de la Ley de Ordenación del Seguro Privado establece un régimen jurídico preciso respecto a dicho objeto social.

Partiendo de esa consideración mercantilista que se desprende de la propia normativa reguladora se impone como objetivo el determinar en que medida la protección de las necesidades agrarias puede ser llevada a cabo por estos mecanismos de la previsión privada. Se parte, por tanto, con un obstáculo sustancial. La configuración técnica de las mutualidades de previsión social reproduce la estructura jurídica de instituciones mercantiles o industriales, lo que no quiere decir lucrativas, que tradicionalmente ha estado alejada de la instrumentación técnica de las instituciones agrarias.

b) La interacción con otras formas de protección.

La supervivencia y crecimiento de las mutualidades de previsión social depende fundamentalmente de la exactitud de las estimaciones en las que los promotores hayan apoyado su idea de que las condiciones de protección puedan ser mejores que las ofrecidas por otros sistemas de protección y del grado de eficiencia con que se lleve a cabo la acción protectora frente a otros mecanismos de protección⁹³⁰. Dependiendo de la interacción de las mutualidades de previsión con los mecanismos del sistema de seguridad social, asistenciales o del seguro privado así se desarrollarán más o menos. Cuando más desarrolladas estén las formas públicas de protección o determinadas formas de previsión privada de naturaleza distinta así estarán menos desarrolladas las mutualidades de previsión social. La doctrina ha puesto de manifiesto que el desarrollo de las mutualidades se produce en entornos en

⁹²⁹ GARRIGUES, J.: *Curso de Derecho Mercantil*, Madrid, 1959.

⁹³⁰ HEFLEBOWER, R. B.: *Cooperatives and Mutuals in the Market System*. Wisconsin, the University of Wisconsin Press, 1980, p. 11.

los que se manifiesta algún tipo de fallo en el mercado o en el Estado para llevar a cabo las funciones de garantía social⁹³¹.

En el caso de los mecanismos de protección estatales el desarrollo de las mutualidades de previsión social se produce cuando estas pueden ofrecer mejores condiciones que las desarrolladas por el propio servicio de protección establecido por el Estado⁹³². En el ámbito agrario el desarrollo de las formas de protección públicas a partir de las últimas décadas del siglo XX parece haber resultado un freno importante para el desarrollo de las mutualidades de previsión social. Cuestión diferente es la que ha ocurrido con las deficiencias de los seguros privados agrarios, donde la falta de su desarrollo no ha sido proclive para el desarrollo de las mutualidades de previsión social por la influencia del resto de factores adyacentes. Con el desarrollo de los sistemas públicos la escasa capacidad ahorrativa de gran parte de los trabajadores agrarios se ve destinada a la cobertura de los mecanismos públicos obligatorios⁹³³.

2.1.3.- Régimen normativo de las mutualidades de previsión social en el ámbito agrario.

A La inclusión de la población agraria en el ámbito normativo de las mutualidades de previsión social.

Dentro de la configuración normativa de las Mutualidades de Previsión social no existen datos que excluyan al colectivo agrario de esta modalidad de previsión. Hay

⁹³¹ MONZÓN CAMPOS, J.L.: "La economía social, tercer sector de un nuevo escenario". En: *Economía Social, Entre Economía Capitalista y Economía Pública*. Valencia, Ciriéc-España, 1992, p. 121 y TOMÁS CARPI, J.A.: "La economía social en un mundo en transformación", Ciriéc-España, núm. 25, 1997, p. 89-90.

⁹³² CASTAÑO, J.: "Cooperativismo sanitario en Japón", *Compartir* (Revista de la Fundación Espriu), núm. 28, 1998, pp. 46-48.

⁹³³ En la medida en que las prestaciones del sistema público crecen en extensión e intensidad para el cumplimiento de su finalidad pierde sentido la necesidad de arbitrar mecanismos de previsión privada. Vid.: GONZALO GONZÁLEZ, B.: "Aproximación a la idea constitucional de la Previsión Social". En: *La previsión social en Euskadi*. núm. 3. *Las entidades de Previsión social Voluntaria (III y IV seminario sobre E.P.S.V.)*. Vitoria, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1993, p. 164.

que tener en cuenta que incluso dentro de nuestro sistema de protección hay elementos normativos que fortalecen para todos los colectivos la utilización de este mecanismo como vía de complementación de la Seguridad Social. Así se reconoce expresamente por el nº 1 del artículo 193 de la LGSS. De esta manera y frente a otros mecanismos de previsión social también para el colectivo agrario se establece como preferente este mecanismo⁹³⁴.

No obstante, la posibilidad de incluir a los trabajadores agrarios dentro del ámbito de aplicación de las Mutualidades de Previsión social no puede llevar a la confusión de que la extinta Mutualidad Nacional de Previsión Agraria fuese una institución de este tipo. Es cierto que la Mutualidad Nacional de Previsión Agraria fue un hito importante en la evolución de la protección social agraria pero eso no significa que tuviera la misma naturaleza que las mutualidades de previsión social. La Mutualidad Nacional de Previsión Agraria era una entidad mixta, sustitutoria de las prestaciones obligatorias de la Seguridad Social mediante un sistema propio de aseguramiento mutuo, aunque al mismo tiempo, complementaria y voluntaria de ese nivel de prestaciones obligatorio a cambio de superiores cotizaciones de los mutualistas. Realizaba operaciones de previsión social obligatoria en sustitución de las Entidades gestoras del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social y, al mismo tiempo, de previsión complementaria. En cuanto a la acción sustitutoria obligatoria del Régimen Especial Agrario se produjo su integración en dicho régimen, finalizando la condición de entidad sustitutoria. Su otra acción protectora podría haber seguido perviviendo rigiéndose por el régimen estatutario específico de la Mutualidad en tanto que entidad de previsión privada, que conforme al RD 1879/1978 queda fuera del ámbito de la Seguridad Social básica y obligatoria. Por tanto, en esta parte si se podía haber sido entendida como mutualidad de previsión social⁹³⁵.

⁹³⁴ GONZALO GONZÁLEZ, B.: El "objeto social" del mutualismo de previsión y la Seguridad Social complementaria: comentario al artículo 64 del proyecto de ley sobre supervisión de los seguros privados. Cit, p. 37.

⁹³⁵ CASAS BAAMONDE, M.E.: Leyes de Presupuestos, protección complementaria de la Seguridad Social, incompatibilidades. Revista Española de Derecho del Trabajo, nº 24, 1985, pp 439-440.

Dentro de la Unión Europea el sistema de mutualidades de carácter público todavía es objeto de implantación en el ámbito agrario, por eso, aunque pueda resultar arcaico desde el punto de vista de nuestro ordenamiento, es necesario resaltar tal distinción. Este es el caso de la Mutualidad Nacional Agraria Francesa. También y al igual que en el caso español se permite la existencia de mutualidades de previsión social adicionales pero gestionadas por el ministerio de agricultura. En el caso español, las actuales mutualidades, aunque solamente cubran riesgos agrarios, son estructuras distintas y en ningún caso se les pueden aplicar la estructura y los principios inspiradores propios de aquellas otras Mutualidades Laborales que han formado parte de los regímenes públicos de carácter obligatorio.

B Especialidades agrarias en el régimen jurídico de las mutualidades de previsión social.

La singularidad agraria en el caso de las mutualidades de previsión social viene determinada por los riesgos a los que pueden hacer frente. De esta forma, se permite normativamente que determinadas mutualidades de previsión social puedan constituirse para hacer frente a determinados riesgos agrarios sobre las cosas. Sin embargo, la noción de previsión social hace referencia a los riesgos sociales. Estos riesgos son los que afectan a las personas hasta el punto de poder quedar sin medios de subsistencia y, además, representan un peligro para la comunidad⁹³⁶. Por tanto, las mutualidades de previsión social por su propia naturaleza hacen frente a los riesgos sociales⁹³⁷.

Según el artículo 65 de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados y el artículo 16 del Reglamento de las Mutualidades de Previsión Social dentro del ámbito de cobertura de las mutualidades de previsión social se encuentran

⁹³⁶ Para P. Durand los riesgos inherentes a la vida social son básicamente riesgos en las personas y dentro de ellos estarían incluidos los que han venido siendo reconocidos legislativamente por los ordenamientos jurídicos: vejez-jubilación, muerte, invalidez permanente.... DURAND, P.: *La política contemporánea de la Seguridad Social*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991, p. 57-58.

⁹³⁷ UCELAY REPOLLÉS, M.: *Previsión y Seguros Sociales*, Madrid, 1955, p. 405. El riesgo social es el objetivo que se pretende cubrir por estas organizaciones de aseguramiento mutuo que constituyen las mutualidades.

la maquinaria, bienes e instrumentos de trabajo de mutualistas que sean pequeños empresarios⁹³⁸. Dentro de estos pequeños empresarios se incluyen los trabajadores agrícolas por cuenta propia y los profesionales y empresarios agrarios que no empleen a más de cinco trabajadores. También pueden cubrir las cosechas de fincas cultivadas directa y personalmente por el agricultor, siempre que no queden comprendidas en el Plan de Seguros Agrarios Combinados, y los ganados integrados en la unidad de explotación familiar⁹³⁹.

Estos riesgos incluidos dentro del ámbito de cobertura de las mutualidades de previsión social son calificados por la propia normativa como riesgos en las cosas por contraposición a los riesgos en las personas que las propias mutualidades pueden cubrir. Parece, por tanto, que en la previsión de estos riesgos agrarios existe una “contradictio in terminis”. No se explica bien cómo siendo instrumentos que pretenden hacer frente a los riesgos sobre las personas atiendan también a riesgos sobre las cosas. En consecuencia, la cuestión de fondo que se plantea es la de si los riesgos agrarios en cuanto riesgos en las cosas que son pueden ser considerados como riesgos cubiertos por las mutualidades de previsión social.

Desde el punto de vista doctrinal la disyuntiva se ha resuelto desde diversos puntos de vista:

1º Para unos autores no son riesgos sociales por lo que consideran que en la protección de estos riesgos las mutualidades de protección social no funcionan estrictamente como tales. Para estos autores serían sociedades cooperativas de seguros, cuyo objeto es el de proporcionar el servicio de seguro en un sentido amplio⁹⁴⁰. Se trataría de una empresa de participación en la que los socios-consumidores verían protegidos los elementos patrimoniales de su explotación agraria.

⁹³⁸ Véase Real Decreto 1430/2002, por el que se aprueba el Reglamento de las Mutualidades de Previsión Social y el Real Decreto 6/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados.

⁹³⁹ Vid. MORENO RUÍZ, R.: *Mutualidades, Cooperativas, Seguro y Previsión Social*, op. cit., p. 199.

⁹⁴⁰ Vid. PAZ CANALEJO, N.: “Las cooperativas de seguros”, *Revista Española de Seguros*, núm. 29, segunda época, enero-marzo 1982, p. 62.

Esta corriente plantearía el grave problema de hasta que punto les sería de aplicación la normativa sobre mutualidades de previsión social a estos organismos. Es decir, con esa configuración jurídica no se les podría aplicar el Capítulo VI de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados y el Reglamento de Mutualidades de Previsión Social que son las normas por las que se regulan las mutualidades de previsión social. Por tanto, aunque también tuvieran cubierta la esfera de la previsión social su ámbito normativo no estaría circunscrito a los principios de la protección social sino a los del Derecho Mercantil, por lo menos en lo que a riesgos agrarios se refiere.

2º Otros autores no excluyen la posibilidad de que puedan ser entendidos como riesgos sociales pero en un sentido amplio. De esta forma las mutualidades que atienden estos riesgos, aún siendo riesgos sobre las cosas, se consideran mutualidades de previsión social. Responden a los principios básicos de las mismas, es decir, su objeto es hacer frente a ciertos riesgos que afectan a sus socios por medio de la ayuda mutua entre los mismos, mediante la compensación de los riesgos⁹⁴¹ y, además, respetan los criterios legislativos establecidos por la normativa sobre mutualidades de previsión social. Así, sólo son mutualidades de previsión social aquellas que cubren riesgos agrarios sobre las cosas siempre y cuando no estuviesen incluidos en el Plan Anual de Seguros Agrarios Combinados. Según esto, no todas las mutualidades que cubrieran riesgos en las cosas en el ámbito agrario serían mutualidades de previsión social, solamente lo serían aquellas que cubrieran unos determinados riesgos agrarios que presentaran las características concretas que establece la normativa sobre mutualidades de previsión social.

3º Por último hay autores que consideran que los riesgos agrarios son riesgos sociales también en un sentido estricto⁹⁴². Para estos autores son riesgos agrarios

⁹⁴¹ MERINO MERCHÁN, J.F.,: "Consideraciones generales sobre el cooperativismo de seguros en España", *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 151, enero- marzo 1979, p. 109 y CAÑO ESCUDERO, F.,: "Las cooperativas de seguros en la legislación española", *Revista Española de Seguros*, núm. 37, enero-marzo 1984, pp. 5-35, p. 8.

⁹⁴² MOLINA GARCÍA, M.: "Las mutualidades de Previsión Social en la nueva Ley 30/1995, de 8 de noviembre, sobre Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados. Aspectos procesales", *op. cit.*, p. 495. Para la autora la normativa reguladora de las mutualidades de previsión social distingue entre riesgos personales y materiales pero no entre riesgos sociales y agrarios. Sin

porque aunque recaigan directamente sobre las cosas afectan a la supervivencia de los trabajadores agrarios y, además, representan un interés para la comunidad por lo que requieren una tutela, aunque sea mínima de los poderes públicos⁹⁴³. Según estos autores dentro de la noción de riesgo social también se incluirían los riesgos cubiertos por los Planes Anuales de Seguros Agrarios Combinados.

Esta opción plantea mayores problemas legislativos. Por una parte no habría ningún escollo a la hora de respetar la normativa de mutualidades de previsión social tal y como viene configurada. Sin embargo, permitiría considerar también dentro de la previsión social a las mutuas de seguros agrarios aunque como tales no están reguladas por la normativa específica de las mutualidades de previsión social. Según esta consideración las mutuas de seguros agrarios serían una especie de las mutualidades de previsión social y, por tanto, la normativa supletoria al respecto sería el capítulo VI de la Ley de Ordenación y Supervisión del Seguro Privado y el Reglamento de Mutualidades de Previsión social. Además, desde esta opción se podrían justificar las posibilidades de conversión que la legislación ha admitido entre las mutualidades de previsión social y las mutualidades de seguros agrarios⁹⁴⁴. También la posibilidad de que una misma mutualidad pueda funcionar, en la cobertura de los riesgos que no formen parte de los seguros agrarios combinados, como mutualidad de previsión social y, en la cobertura de dichos seguros, como mutua de seguros agrarios.

embargo si que acentúa que en cualquier caso la ausencia de ánimo de lucro de estas instituciones conlleva un espíritu eminentemente social.

⁹⁴³ DURAND, P.: *La política contemporánea de la Seguridad Social*, op, cit..., p. 310: Aunque el autor recoge las dudas manifestadas por la Oficina Internacional del Trabajo sobre la inclusión de estos riesgos dentro de la Seguridad Social (BIT, *La Sécurité Sociale dans l'agriculture*, en *Rev. Intern. Trav.*, t. LXI, núm. 2, febrero de 1954, pp. 164 y ss. y núm. 3, marzo de 1950, pp. 297 y ss.), se manifiesta claramente a favor de entender que las medidas que persiguen la atenuación de los riesgos naturales en el ámbito agrario están más próximas al ámbito de la Seguridad Social que de la garantía de los precios agrícolas: "en la medida en que el siniestro compromete los resultados del trabajo, por lo menos se aproxima, cualquiera que sea su naturaleza concreta, a las características del riesgo profesional y por ello no parece que pueda ser olvidado o desdeñado.

⁹⁴⁴ Las Mutualidades y Montepíos de previsión Social constituidos por la Organización Sindical con arreglo a la Ley de 6 de diciembre de 1941 y que llevaran funcionando como mínimo cinco años pudieron acogerse al régimen de Consocio solicitando su inscripción en el registro de Sociedades Mercantiles y Mutualidades creado por la Ley de 14 de Mayo de 1908. PUYALTO FRANCO, M.J.: *La cooperativización de los seguros agrarios*, Lleida, Fundación Espriu, 1999, p. 37.

2.2. PLANES Y FONDOS DE PENSIONES EN EL ÁMBITO AGRARIO

La legislación reguladora de los fondos y planes de pensiones no excluye expresamente de su ámbito de aplicación a los trabajadores del sector agrario, sin embargo, las condiciones particulares de este conjunto de trabajadores tanto en los que desarrollan la actividad agraria por cuenta ajena como por cuenta propia no facilitan en la práctica que puedan acogerse a esta modalidad de previsión social complementaria. La Ley 24/2001 divide los fondos de pensiones en dos tipos: fondos de empleo y fondos personales. Se impone, por tanto, el análisis concreto de esas dificultades en cada uno de los tipos de fondos de pensiones.

Tanto los fondos personales asociados como los individuales presentan algunos inconvenientes para su adaptación al sector agrario. La escasa tendencia a la constitución de entidades colectivas en el ámbito agrario influye decisivamente en la escasa constitución de fondos de carácter asociado⁹⁴⁵. En cuanto a los individuales hay que tener en cuenta el problema de la escasez de recursos de los trabajadores agrarios. Esto último también es de aplicación a los asociados. A los fondos personales en general hay que sumarles los problemas propios del ahorro en el sector agrario en cuanto que tales instrumentos tienen como finalidad básica la de constituir patrimonios para la previsión⁹⁴⁶.

⁹⁴⁵ DUQUE DOMÍNGUEZ, R.: "Notas delimitadoras y naturaleza jurídica de los Fondos de Pensiones", en AA.VV: Régimen jurídico de los Planes y Fondos de Pensiones", Madrid, Editorial Española de Seguros, 2ª ed., 1989, p. 56". Según el autor los fondos de pensiones están ligados a un fin concreto de previsión colectiva.

⁹⁴⁶ Los fondos de pensiones no dejan de ser patrimonios constituidos con un objetivo previsor, el dar cumplimiento a los Planes de Pensiones. MICHAVILA NUÑEZ, J. M.: "Principios institucionales de los Planes y Fondos de Pensiones (Estudio sobre las disposiciones generales de la Ley 8/87 de Planes y Fondos de Pensiones)" Revista de Derecho Bancario y Bursátil, núm. 34, 1989, p. 362., CARCELÉN CONESA, J.M.: "Significado jurídico de las diferentes instituciones que intervienen en el sistema de pensiones: Planes, Fondos, Gestoras, Depositarias, Expertos y Administración, La Ley, 1989, p.1169 y MONEREO PÉREZ, J.L.: en AA.VV. (MONEREO PEREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M. N. dirs): Comentario al Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, Granada, Comares, 2003, p. 67.

Los fondos de empleo son de carácter profesional, es decir, forman parte de la protección complementaria empresarial⁹⁴⁷. Para el ámbito agrario esta forma de previsión presenta tanto los problemas generados por las características de la negociación colectiva agraria como los que se derivan de la configuración general de la empresa agraria. La empresa agraria suele ser por lo general una pequeña empresa que no cuenta con los mismos recursos para constituir fondos de pensiones que las grandes empresas. La parquedad en las fórmulas legales ha hecho que no se puedan arbitrar soluciones adecuadas para la constitución de los fondos en las empresas de este sector. Y, así, a pesar de las medidas introducidas por el legislador con la finalidad de expandir el ámbito de aplicación de estos instrumentos, todavía en el ámbito agrario no se perciben reacciones al respecto. Ni la posibilidad de constitución de fondos a través de la agrupación de pequeñas y medianas empresas, ni tampoco la posibilidad de que el empresario agrario pueda ser promotor y participe simultáneamente han generado un especial interés del sector para constituir fondos y planes de pensiones⁹⁴⁸.

2.3. LAS MEJORAS VOLUNTARIAS EN EL ÁMBITO AGRARIO

Para el ámbito agrario reviste cierta importancia la distinción entre las mejoras adicionales o complementarias de empresa de aquellas otras gestionadas por las propias instituciones de Seguridad Social. Esta relevancia se produce ya que la regulación de Seguridad Social permite para el supuesto del trabajador agrario por cuenta propia la posibilidad de mejora en caso la incapacidad temporal de la que no gozan los trabajadores por cuenta ajena. Esta sería una mejora voluntaria “por establecimiento de tipos de cotización adicionales”, de las reguladas en los artículos 191 a 194 y ss. LGSS y que tienen las mismas garantías que las establecidas para las prestaciones obligatorias de los regímenes legales que complementan o mejoran, entendiéndose a todos los efectos que forman parte de la acción protectora de la

⁹⁴⁷ SUÁREZ CORUJO, B.: RD 304/2004. de 20 de febrero por el que se aprueba el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones: un nuevo paso en el empecinado intento de fomentar la protección social complementaria. RL, núm.2, 2004, p. 1093.

⁹⁴⁸ FERNÁNDEZ, BERNAT: *El Régimen Jurídico-Social de los Planes de Pensiones del Sistema de Empleo*, Tesis doctoral inédita, Granada, 2007, 297-299.

Seguridad Social⁹⁴⁹. En ningún caso, por tanto, se trata de las mejoras voluntarias que como instrumentos de la previsión social complementaria se establecen por vía convencional para complementar las prestaciones del sistema público otorgadas a los trabajadores por cuenta ajena.

Dentro de las mejoras convencionales, son muy pocos los convenios colectivos del sector agrario que establecen algún tipo de mejora adicional a las del régimen público de Seguridad Social⁹⁵⁰. Sin embargo, es posible rastrear algunas particularidades. En algunos se establece el llamado complemento por incapacidad temporal. Con carácter general se pueden apreciar en los distintos convenios una serie de diferenciaciones por razón de los riesgos y de los trabajadores afectados. Por razón de los riesgos se sigue la misma diferenciación de base profesional establecida por el sistema de la Seguridad Social. Es decir, se distingue entre contingencias comunes y contingencias profesionales con o sin hospitalización. En el caso de los trabajadores se diferencia entre trabajadores fijos y trabajadores eventuales o fijos discontinuos. Para percibir el complemento se establecen en algunos casos requisitos adicionales como el aumento del período de carencia o bien el requisito de permanencia en la empresa durante un determinado período de tiempo previo. En relación con la cuantía existe una gran heterogeneidad en función de los factores utilizados para su determinación. Por ejemplo el origen de la incapacidad, la naturaleza de los contratos de los trabajadores, el tiempo transcurrido desde el inicio de la contingencia... También hay una gran diversidad en cuanto al régimen temporal de la percepción del complemento, tanto en la duración como en el momento en el cual debe dar comienzo la percepción del complemento⁹⁵¹.

⁹⁴⁹ GONZALO GONZÁLEZ, B.: Garantía pública de las pensiones privadas de Seguridad Social complementaria: la no transposición de la Directiva 80/987/CEE, y las posibilidades para su aplicación judicial inmediata o directa. RL, nº 1, 1995, pp. 220. De esta forma, el artículo 1.3 de la Orden Ministerial de 28 de diciembre de 1966 dispone que: "Las prestaciones correspondientes a las mejoras... tendrán los caracteres atribuidos a las prestaciones en el artículo 90 de la Ley General de la Seguridad Social (inembargabilidad, indisposición) y una vez establecidas de acuerdo con lo que en la presente Orden se dispone, se entenderá que forma parte, a todos los efectos, de la acción protectora de la Seguridad Social".

⁹⁵⁰ A.A.V.V.: *La negociación colectiva en el sector agrario*, MTAS, Madrid, 2005, p. 249.

⁹⁵¹ CCP Burgos 2005, art. 27 y 28, CCA Extremadura 2004, art. 42, CCA La Rioja 2004, art. 23, CCP Huesca 2004, art. 23, CCP Huelva 2005, art. 25, CCA Cantabria, 2004, art. 18.

En la gran mayoría de los convenios del sector se establecen los llamados premios por jubilación. Sin embargo, dada la gran variabilidad en la regulación es casi imposible el establecimiento de unos criterios comunes. Junto con los anteriores se introducen también las llamadas ayudas por fallecimiento que suelen reconocerse cuando los trabajadores son de carácter fijo y en los supuestos de accidente de trabajo y enfermedad profesional. Los beneficiarios son los herederos legítimos del trabajador o sus familiares directos. En algunos casos, se introducen requisitos adicionales como el haber permanecido en el puesto de trabajo durante un determinado período de tiempo. También se pueden dar otras ayudas de protección a la familia, viudedad o incapacidad permanente⁹⁵².

2.4.- EL SEGURO PRIVADO

2.4.1.- El Seguro privado como técnica de protección frente a los riesgos agrarios

Los trabajadores agrarios pueden protegerse frente a los riesgos sociales utilizando la técnica del Seguro Privado. En este sentido, tienen las mismas posibilidades jurídicas que cualquier otro colectivo, aunque cuenten con dificultades muy similares a las que les impiden constituir mutualidades de previsión social. No obstante, tradicionalmente sólo se ha denominado como riesgos agrarios los sufridos por la explotación, no todos los sufridos por la población agraria, y, aunque mediante la técnica del seguro se pueden cubrir todos los riesgos que puede llegar a sufrir este ámbito de la población, se ha considerado como seguro agrario solamente el destinado a prevenir los riesgos que pudieran causar daños en la explotación agraria. Estos riesgos son básicamente de carácter meteorológico y climático: heladas, granizo, sequía, también incendios y aparición de plagas⁹⁵³.

⁹⁵² CCP Burgos 2005, art. 29, CCP León, 2005, art. 25, CCA Extremadura 2004, art. 40, CCP Almería 2004, art. 43.

⁹⁵³ FUENTES YAGÜE, J.L.: *Apuntes de meteorología agrícola*, Ed. MAPA, Madrid, 1983, pp. 137.

Dentro de la protección social el seguro privado interesa para la protección de los riesgos sociales, es decir, aquellos que son susceptibles de provocar un hecho que impida la supervivencia de las personas⁹⁵⁴. El seguro para cubrir riesgos en las empresas o en los bienes inmuebles se quedaría, por tanto, fuera de esa esfera de la protección que se denomina como "social". Sin embargo, en el sector agrario, el ámbito de la protección de la explotación agraria se ha asociado tan estrechamente a la supervivencia personal del agricultor y esto ha tenido tanta relevancia para la comunidad que se han venido a considerar como auténticos riesgos sociales. Así, para parte de la doctrina los riesgos agrarios son riesgos que forman parte ya no sólo de la esfera de la protección social sino que, perfectamente, podrían ser objeto de valoración desde la perspectiva de la Seguridad Social⁹⁵⁵.

En definitiva, en el sector agrario se dan los mismos riesgos sociales que en el resto de la población pero, además, se dan una serie de riesgos derivados de la naturaleza que son el vértice de la economía agraria particular de los trabajadores agrícolas por cuenta propia y constituyen una pieza sustancial de la economía del país. Estos riesgos agrarios han sido los que tradicionalmente han sido objeto de cobertura por el seguro privado en el ámbito de la protección social agraria⁹⁵⁶.

2.4.2.- Los seguros agrarios

A La función social del seguro agrario.

El seguro agrario es un seguro cuyo elemento central de protección es la explotación agraria. Estamos hablando, por tanto, de un instrumento de protección económica que incide directamente sobre realidades productivas antes que sobre las necesidades de las personas. No obstante, la importancia que reviste este mecanismo para garantizar la subsistencia particular de los trabajadores agrarios por cuenta

⁹⁵⁴ BROSETA PONT, M.: Manual de Derecho Mercantil, 10ª ed., Ed. Tecnos, Madrid, 1995, p. 501.

⁹⁵⁵ DURAND, P.: *La política contemporánea de la Seguridad Social*, op. cit..., pp. 309-310.

⁹⁵⁶ PUYALTO FRANCO, M.: *La cooperativización de los seguros agrarios*, op. cit., p. 25.

propia resulta decisiva. Además, esa importancia particular para el sector agrario resulta decisiva para el conjunto del bienestar general. Por todo ello, el seguro agrario no solamente cumple una función estrictamente económica sino que desempeña una función social⁹⁵⁷.

La función social del seguro agrario exige que la administración pública intervenga para garantizar los bienes protegidos tanto de carácter particular como comunitarios. Sin embargo, esta intervención no solamente se sostiene desde el punto de vista de la planificación económica con la finalidad de favorecer actividades productivas que no se mantendrían de no ser por estos seguros intervenidos o de fijar la población rural al territorio. El fin primordial de esta intervención es el mantenimiento de un nivel de rentas que garantice la subsistencia de los trabajadores agrarios por cuenta propia ya que la garantía de la supervivencia de estos trabajadores va asociada a la garantía de su explotación. Además, ese carácter personal que subyace en la garantía del seguro agrario se va a proyectar también económicamente puesto que puede permitir un desarrollo de la explotación agraria⁹⁵⁸.

Precisamente es en esa función social en donde se encuentra el origen del seguro agrario. El seguro agrario vino a sustituir un conjunto de socorros o ayudas de carácter discrecional otorgadas por el Estado cuando acontecía algún siniestro que ponía en peligro la supervivencia de los trabajadores agrícolas. Se trataban de medidas asistenciales que venían a paliar momentáneamente los perjuicios ocasionados en el medio agrario. Sin embargo, la falta de planificación de estas medidas y su excepcionalidad conllevó la necesidad de una intervención pública mediante la que, a través de la potenciación del sistema de seguro, se pretendía una racionalización de la protección de los riesgos agrarios⁹⁵⁹.

Con el sistema de seguro impulsado por el Estado se pretende una objetivación de la protección de los riesgos agrarios. Se persigue con ello ajustar las

⁹⁵⁷ Vid. DESSAL, R.: *El seguro, mañana*, Madrid, Mapfre, 1976.

⁹⁵⁸ SANZ JARQUE, J.J.: *Derecho Agrario*, Fundación Juan March, Madrid, 1975, p. 334.

⁹⁵⁹ Vid.: "Los seguros agrarios en España, un futuro asegurado", *Agrosemana*, Suplemento núm. 109, Ed. MAPA, 1993.

indemnizaciones percibidas a los daños realmente causados reduciendo de esta manera la incertidumbre del agricultor⁹⁶⁰. Sin embargo, a pesar de que el seguro agrario ha supuesto un avance considerable en la tecnificación de la protección agraria, su voluntariedad ha puesto de manifiesto la insuficiencia de este instrumento como medida de protección social. Todavía ante calamidades estrepitosas se hace indispensable la actuación discrecional del Estado para hacer frente a los daños causados en las explotaciones agrarias. Muestra de ello son las medidas excepcionales que todavía se suceden para hacer frente a las heladas o las sequías⁹⁶¹.

Esta situación ambigua del seguro agrario como instrumento de protección más evolucionado pero todavía insuficiente es lo que ya desde hace bastante tiempo ha llevado a considerar que en este sector se está produciendo una evolución similar a la que se produjo con la protección de los riesgos asegurados actualmente por la seguridad social. Así, según DURAND, la evolución de la protección de los riesgos agrarios desde la beneficencia hacia formas privadas de protección de carácter técnico previsor es la misma evolución que presentó la protección de los riesgos cubiertos por la Seguridad Social en sus estadios iniciales. Según este planteamiento las insuficiencias de los mecanismos privados acompañadas de los factores económicos y sociales que dieron origen a la Seguridad Social podrían hacer evolucionar estos sistemas de seguro agrario hacia su integración en la Seguridad Social. De hecho la protección pública de estos sistemas de seguros privados podría

⁹⁶⁰ Vid.: ARNAL ATARES, P.: "Teoría Económica de la agricultura sostenible", *El campo*, núm. 117, julio-septiembre de 1990.

⁹⁶¹ Un ejemplo reciente de este tipo de medidas es el Real Decreto 598/2007, de 4 de mayo, por el que se regula la concesión directa de ayudas para paliar las consecuencias de daños excepcionales por condiciones climáticas adversas, ocurridas en el año 2006, que han afectado a la producción de uva de mesa en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y al aprovechamiento de pastos en distintas comunidades autónomas. El mismo Real Decreto pone de manifiesto que "Si bien las pérdidas registradas estaban amparadas, en una parte significativa, por el sistema de seguros agrarios, para algunas variedades dichos daños no han podido ser indemnizados por las entidades aseguradoras, ya que como consecuencia de las adversas condiciones el ciclo de desarrollo del cultivo se encontraba retrasado respecto de las fechas normales, por lo que en el momento de producirse los daños ya había finalizado el período de garantía establecido en los contratos de seguro".

llevar a considerar que actualmente frente a los riesgos agrarios ya se está en una fase de libertad subsidiada⁹⁶².

B Evolución en la regulación de los seguros agrarios.

En el año 1919 se creó la Mutualidad Nacional del Seguro Agropecuario que tenía como objetivo controlar y gestionar el seguro agrario, pecuario y forestal. Se creó a través del Real Decreto de 9 de septiembre de 1919 que se promulgó a raíz de la celebración en España de la Conferencia de Seguros en el año 1917. Aunque en un principio esta Mutualidad sólo atendió al riesgo de pedrisco a la altura de 1927 ya había distintos ramos de protección con distintas variables. Entre ellos hay que señalar los ramos de pedrisco, ganados, incendios de cosechas e incendios de montes. En cualquier caso no supuso una intervención administrativa extrema dejando libertad a las mutualidades que no quisieran adherirse al sistema. Con la Ley de 26 de septiembre de 1929 se transformó la Mutualidad Nacional del Seguro Agropecuario en la Comisaría de Seguros del Campo. En realidad, se trataba de un sistema de seguros directo controlado por la administración lo que permitía su aproximación a los incipientes seguros sociales⁹⁶³.

Con posterioridad la Comisaría de Seguros del Campo se transformó en la Sección de Seguros Agropecuarios otorgándole las funciones de reaseguro y compensación aunque también se le permitió la posibilidad de realizar el seguro directo. De esta forma, un organismo de la administración pública seguía teniendo

⁹⁶² Según este autor el seguro solamente permite una indemnización parcial del daño mientras que el sistema de indemnizaciones de catástrofes agrícolas ha resultado insatisfactorio ya que los poderes públicos han encontrado grandes dificultades para su instrumentación. Las calamidades agrarias son difíciles de cuantificar estadísticamente. Es difícil determinar su frecuencia y su extensión. "Es delicado fijar los límites más allá de los cuales el riesgo debe ser indemnizado". Se hace evidente que se "necesitan controles efectivos para evitar fraudes en las declaraciones de siniestro". Todo esto ha conllevado y así se detecta "un principio de evolución análoga a la que en su momento determinó la inclusión de otros riesgos profesionales en el sistema de la Seguridad Social". DURAND, P.: *La política contemporánea de la Seguridad Social*, op. cit..., pp. 310-313.

⁹⁶³ BENÍTEZ DE LUGO, L, *Tratado de Seguros*, op. cit., pp. 360 y ss.

atribuida la posibilidad de gestionar directamente los seguros agrarios, con ello se establecía una forma de gestión muy parecida a la del resto de los seguros sociales⁹⁶⁴.

Con la llegada de la II República se inicia una nueva etapa para el seguro agrario en la que se profundiza todavía más en la tutela pública para la protección de los trabajadores agrarios frente a los riesgos agropecuarios. Para conseguirlo se establece la obligatoriedad del Estado en la protección. Se crea un sistema de reaseguro estatal, de compensación de pérdidas, de seguro subsidiario e incluso y, esto es lo más importante a efectos de la protección social, se admite la posibilidad de establecer la obligatoriedad de determinados seguros directos. Este nuevo paso, el de la obligatoriedad en el seguro, ponía de manifiesto para este tipo de seguros otro de los rasgos característicos que doctrinalmente se ha atribuido a los seguros de previsión social. Para llevar a cabo toda esta ingente labor se creó el Servicio Nacional de Seguros del Campo que contaba para su asesoramiento con una Junta Consultiva y el Tribunal Arbitral de Seguros del Campo. Hay que tener en cuenta que todo este sistema se cimentaba sobre la atribución de una función eminentemente social al seguro agrario, hasta tal punto que se entendió que los riesgos no asegurables por el sistema público deberían venir asegurados por Cajas de Socorros Mutuos⁹⁶⁵.

Hasta el Decreto de 10 de febrero de 1949 se mantiene el sistema establecido durante la II República. A partir de este decreto se producen algunas modificaciones pero sustancialmente no se pueden establecer grades diferencias⁹⁶⁶. Sin embargo, a partir del año 1953 se produjo una reformulación de todo el sistema de los seguros agrarios que supuso una “remercantilización”. Frente a las incipientes gestión pública y

⁹⁶⁴ Estas modificaciones fueron introducidas por los Reales Decretos de 23 de abril de 1930 y de 1 de mayo del mismo año.

⁹⁶⁵ Todo este sistema se estableció en virtud del Decreto de 11 de enero de 1934 y de la orden Ministerial de 19 de febrero del mismo año.

⁹⁶⁶ De este periodo se deben destacar la Orden Ministerial de 13 de marzo de 1940 que fijó el porcentaje de la cuota a efectos de reaseguro. La Orden Ministerial de 11 de abril de 1940 que aprobó el Reglamento General del Servicio Nacional de Seguros del Campo. La Orden Ministerial de 20 de julio de 1941 sobre la certificación oficial para poder actuar en cualquier ramo de los seguros agrícolas pecuarios o forestales. La Orden Ministerial de 16 de abril de 1942 que establece una Caja de Compensación de Riesgos de Pedrisco para Mutuas de radio de acción limitado. La Orden Ministerial de 3 de abril de 1943 que estableció el Seguro de Accidentes Posvacunales del ganado. La Orden Ministerial de 14 de febrero de 1944 sobre seguro de incendio en las cosas.

obligatoriedad de los períodos anteriores donde se ponía de manifiesto el interés público por la función social que representaban los seguros agrarios se establece un régimen de seguros de iniciativa privada que desvirtúa en esencia esa tutela pública que hasta el momento se había venido llevando a cabo. Con la Ley de 3 de Diciembre de 1953 se estableció un sistema de gestión privado por parte de Sociedades Mercantiles y Mutualidades controlado escuetamente por el Estado a través de la Dirección General de Seguros y del Consorcio de Compensación de Seguros⁹⁶⁷.

En cualquier caso este sistema puso una vez más de manifiesto el fracaso de las tendencias privatizadoras en el ámbito agrario. Así, aún cuando a través del Consorcio las entidades aseguradoras tuvieron la posibilidad de compensar sus aportaciones anuales por encima del valor de las primas recibidas apenas prestaron atención a los seguros agrarios. Dos son las razones que se apuntan para esa indiferencia: el alejamiento de las estructuras aseguradoras del campo y la falta de una sólida base actuarial⁹⁶⁸.

C Configuración normativa actual del Seguro Agrario.

a) El carácter privado del Seguro Agrario.

La legislación actual de Seguros Agrarios Combinados configura al Seguro Agrario como cualquier otro Seguro de carácter privado⁹⁶⁹. Son varios los elementos de dicha legislación que permiten atribuir al seguro agrario dicho carácter:

⁹⁶⁷ Una orden de 1 de marzo de 1954 concretó la Ley del año 1953 determinando los distintos tipos de seguro y otra Orden de 16 de noviembre de 1972 crea una comisión para fomentar y organizar una serie de estudios sobre los Seguros del Campo.

⁹⁶⁸ PUYALTO FRANCO, M.: *La cooperativización de los seguros agrarios*, op. cit., p. 37.

⁹⁶⁹ La Ley 87/1978, de 28 de diciembre, de Seguros Agrarios Combinados es la norma básica del actual sistema de Seguros Agrarios. En adelante LSAC. Esta Ley fue desarrollada por un Reglamento que se aprobó por el Real Decreto 2329/1979 de 14 de septiembre de 1979. En adelante RLSAC.

1º Se establece como principio general el de la voluntariedad del seguro privado⁹⁷⁰.

2º Se le considera como un contrato de carácter privado en el que son admitidas formas de suscripción que son compatibles con las permitidas con carácter general para el seguro privado⁹⁷¹. Así, se admiten tanto la modalidad individual como la colectiva⁹⁷².

3º Intervienen las partes que constituyen la relación jurídica del Contrato del Seguro. Entidades Aseguradoras, Tomador del Seguro, Beneficiarios⁹⁷³. Dentro de las entidades aseguradoras privadas que practican el seguro agrario se permite la actuación de intermediarios financieros propios de la aseguración privada⁹⁷⁴. Estos, además de actuar en pro de los intereses de los asegurados para cubrir el riesgo se caracterizan por el interés de sus accionistas en obtener lucro de la explotación industrial del seguro⁹⁷⁵.

4º La aseguración se constituye a través del sistema actuarial del seguro privado en una triple dirección⁹⁷⁶:

- mediante la técnica de primas⁹⁷⁷.
- utilizando el método de proposición, pólizas y tarifas del seguro privado⁹⁷⁸.

⁹⁷⁰ Art. 2º de la LSAC y 11 del RLSAC.

⁹⁷¹ Art. 7º de la LSA y art. 12.3 del RLSA.

⁹⁷² Según el artículo 12.3 del RLSA el Seguro Agrario puede ser suscrito directamente en forma individual por todo aquél que tenga interés legítimo en la conservación de la producción agrícola, ganadera o forestal aunque también permite la suscripción colectiva por parte de las Cooperativas y Agrupaciones establecidas o que se establezcan, así como las Organizaciones y Asociaciones de agricultores y ganaderos, siempre que se hallen legalmente constituidas y con personalidad jurídica para contratar en concepto de Tomador del Seguro, por sí, y en nombre de sus asociados que voluntariamente lo deseen.

⁹⁷³ Art. 31 del RLSA.

⁹⁷⁴ Así, el art. 38 del RLSAC establece que para que estas entidades aseguradoras puedan actuar el organismo encargado de su autorización es la Dirección General de Seguros. Además es esta misma dirección la encargada de aprobar la documentación necesaria para poder constituir la Agrupación de Entidades Aseguradoras a que se refiere el artículo 41 del mismo Reglamento.

⁹⁷⁵ GARRIGUES, *Curso de Derecho Mercantil*, Tomo I, 7 Ed., Madrid, 1976, p. 627.

⁹⁷⁶ RUIZ ZORILLA, J.: "El Seguro Agrario como instrumento para la gestión de riesgos", Ponencia a la *Conferencia Internacional: Seguros Agrarios 2006*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2006, p. 8. Según el autor el Seguro Agrario se basa en la aplicación de las técnicas aseguradoras tradicionales.

⁹⁷⁷ Art. 14 y ss. del RLSA.

- a través de sistemas de peritaje para la valoración del daño⁹⁷⁹.

5º Las propias características de los organismos públicos encargados de tutelar todo este sistema de Seguro. Intervienen organismos dependientes del Ministerio de Economía y Hacienda como la Dirección General de Seguros y el Consorcio de Compensación de Seguros⁹⁸⁰. También intervienen organismos dependientes del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, tal es el caso de la Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA)⁹⁸¹. Incluso dentro del sistema de Seguros Agrarios Combinados se permite la participación de organizaciones de carácter privado como es el caso de AGROSEGURO⁹⁸².

6º Se establecen mecanismos de financiación pública y de crédito por parte del Ministerio de Agricultura y del Ministerio de Hacienda de manera similar a los que existen para otros sistemas de financiación económica de carácter privado. El seguro agrario es así considerado por la propia Administración pública como un mecanismo de índole económico más que social y, por tanto, esta sometido a las reglas y principios de de la ordenación económica agraria del país.

Esta dimensión privada atribuida al seguro agrario se va a manifestar en las consecuencias sociales del establecimiento de este sistema de seguro agrario para

⁹⁷⁸ Art. 9º de la LSA y 21 del RLSA.

⁹⁷⁹ Art. 26 del RLSA.

⁹⁸⁰ La Dirección General de Seguros se encarga de facilitar información a los agricultores que deseen constituir Mutuas, aprobar los Estatutos de la Agrupación de Entidades Aseguradoras, aprobar el porcentaje máximo de participación de cada Entidad Aseguradora en la Cobertura de riesgos que administra la Agrupación, instruir el oportuno expediente y adoptar o proponer las medidas que procedan cuando se produzca la insuficiencia de cobertura por parte de las Entidades Aseguradoras, fijar el porcentaje de dotación de reservas, potenciar la investigación estadística y actuarial en relación con el seguro agrario, ejercer el control del Seguro e informar el Plan Anual de Seguros, entre otras. El Consorcio de Compensación de Seguros es el organismo encargado de asumir la cobertura del riesgo en el Seguro Agrario Combinado cuando no se alcanzara por las entidades aseguradoras la totalidad de la cobertura prevista legalmente o bien actuando como reasegurador, también la cobertura de los riesgos de Incendios Forestales y también el control de las peritaciones de los siniestros. Arts. 44 y 45 del RLSAC.

⁹⁸¹ La Entidad Estatal de Seguros Agrarios se encarga de elaborar el Plan Anual de Seguros Agrarios, las condiciones técnicas mínimas de cultivo, realizar los estudios necesarios sobre los daños ocasionados, controlar la aplicación y desarrollo de los Planes de Seguros en el ámbito agrario, fomentar y divulgar los Seguros Agrarios, asesorar a los agricultores, ganaderos y propietarios de montes en las materias relacionadas con los seguros y actuar como árbitro de equidad en las cuestiones relacionadas con los Seguros. Art. 49 del RLSAC.

⁹⁸² Agrupación Española de Entidades de los Seguros Agrarios Combinados, S.A.

nuestro país. No se trata de un seguro proporcional en función del estado de necesidad sino que se establece sobre las pérdidas de la explotación. Así, aunque con este instrumento se pueda permitir que los agricultores por cuenta propia de rentas más bajas puedan ver asegurada su subsistencia, también las grandes explotaciones agrícolas ven asegurada su cobertura sin que tenga trascendencia para la supervivencia de sus titulares. El seguro agrario, así configurado, sólo cumpliría una función social en la parte en la que se convierte en un instrumento decisivo para la garantía de las necesidades personales de los trabajadores agrarios no en el resto.

Por otro lado, esa perspectiva privada provoca que en el seguro propiamente dicho no existan mecanismos técnicos de carácter igualitario o compensador en función de la importancia que el daño reviste para la persona que lo sufre. En las iniciativas privadas se tiende a proteger a clientes de bajo riesgo y a riesgos muy específicos de los cuales se tiene una amplia información y experiencia⁹⁸³. Esto, a su vez, repercute en perjuicio de la propia expansión de este sistema de seguro. Al pequeño agricultor, que es el que se suele ver afectado en su supervivencia por la actualización de los riesgos agrarios, dada la escasez de sus ingresos, el pago de la prima correspondiente le supone un coste de oportunidad muy superior al del gran agricultor. Es decir, el pago de la prima le puede suponer el no cubrir otras necesidades que también pueden ser básicas para él.

Para corregir todos estos problemas que genera la aplicación del seguro privado en la protección de los riesgos agrarios se han introducido por la legislación reguladora de los seguros agrarios combinados componentes jurídicos que terminan diferenciando a este seguro del seguro privado estrictu sensu y lo aproximan a la noción de protección social⁹⁸⁴. Dentro de estos componentes podemos destacar las siguientes:

⁹⁸³ BURGAZ MORENO, F.J.: "El sistema español de Seguros Agrarios Combinados", Ponencia a la Conferencia Internacional: *Los Seguros Agrarios y la Garantía de Rentas*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2002, p.3. Según el autor esto ha hecho que ni en España ni en ningún país se haya podido universalizar la protección.

⁹⁸⁴ SAEZ GÓMEZ, R.: "Los Seguros Agrarios vistos desde la Comisión Europea", Ponencia a la Conferencia Internacional: *Los Seguros Agrarios y la Garantía de Rentas*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2002, p. 4. Se pone de manifiesto la justificación de la intervención pública desde dos puntos de vista. Por un lado por los fallos del mercado que

1º La solidaridad de los agricultores como fundamento del seguro agrario.

2º La participación decisiva del Estado en el Sistema de seguro agrario combinado.

3º El fomento público de la implantación progresiva del seguro.

b) El carácter solidario del seguro agrario.

Para atender a la función social que requiere el establecimiento de un sistema de seguros agrarios, la Legislación reguladora del Seguro Agrario ha fomentado la participación del asociacionismo agrario en su gestión⁹⁸⁵. El fomento de esta participación se ha llevado a cabo en una doble dirección:

1º Mediante la participación de las Asociaciones y Organizaciones Agrarias en el Sistema de Seguros Agrarios Combinados. Así, el artículo 2º de la LSAC promueve la participación de los agricultores en el seguro a través de sus propias asociaciones y organizaciones profesionales, sindicales o de cualquier otra forma de agrupación, legalmente reconocida⁹⁸⁶. Además, se permite que las propias asociaciones agrarias puedan ser tomadoras del Seguro. Por ejemplo, las Cooperativas, Organizaciones y Asociaciones de Agricultores o Ganaderos⁹⁸⁷.

provocan limitaciones cognitivas en los riesgos de gran magnitud y baja probabilidad por el carácter sistémico de los riesgos y la información asimétrica. Por otro lado por la aversión de los agricultores al riesgo.

⁹⁸⁵ Art. 2º.5º y 6º LSAC: " Se buscará la mayor participación de los agricultores a través de sus propias Asociaciones y Organizaciones profesionales, sindicales o de cualquier otra forma de agrupación legalmente reconocida", "El estado fomentará prioritariamente la constitución de Entidades Mutuales de los Agricultores para este tipo de Seguro y procurará la colaboración de las demás Entidades Aseguradoras y de las Cooperativas del Campo".

986 Art. 5 del RLSAC.

987 En la redacción originaria de este artículo se incluían como formas de participación efectiva de los agricultores y ganaderos las Cámaras Agrarias. Sin embargo, a partir de la Ley de Bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias se establecía que en ningún caso las Cámaras Agrarias podrían asumir las funciones de representación, reivindicación y defensa de intereses profesionales y socioeconómicos de los agricultores y ganaderos que competía a las organizaciones profesionales libremente constituidas. Art. 5 de la Ley 23/1986, de 24 de diciembre. Con la Ley 18/2005 de 30 de septiembre por la que se deroga la Ley de Bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias la situación no cambia sustancialmente. Según la disposición transitoria única de esta Ley se mantiene la representatividad de las

2º Mediante la constitución de Mutuas de Seguros Agrarios por parte de los agricultores y ganaderos. Junto a la intervención de entidades de sentido puramente económico, como las Sociedades Anónimas de Seguros también se han permitido por la legislación las llamadas mutuas de seguros Agrarios. Las mutuas imponen un sistema de gestión más solidario ya que todo el flujo económico de la institución va destinado a la cobertura de los riesgos no a la producción de beneficios económicos adicionales como ocurre en el caso de las sociedades. Esto nos lleva a distinguir dos ámbitos diferenciados dentro de las entidades encargadas de la gestión de los seguros agrarios:

* El de las entidades que se constituyen para repartir entre los asociados el riesgo sin intento de especulación. Dentro de estas estarían las mutuas de seguros agrarios. La legislación impone que sean constituidas solamente por agricultores, ganaderos y propietarios de montes ya que tienen como único objetivo la prevención de los riesgos agrarios⁹⁸⁸.

* El de las entidades que se constituyen con un claro objetivo de ánimo de lucro. Dentro de estas se encontrarían las Sociedades Anónimas de Seguros. En ellas, los socios no tienen porque ser agricultores, pueden ser personas que aporten un capital con la finalidad de la obtención de un beneficio económico.

Organizaciones Profesionales Agrarias. Así se establece que la participación de los profesionales de la agricultura se articulará a través de Organizaciones Profesionales Agrarias, libremente constituidas, mediante procedimientos electorales. La representación institucional, la reivindicación y negociación en defensa de los intereses profesionales y socioeconómicos de los agricultores y ganaderos también en el ámbito de los seguros agrarios se presentan como las funciones básicas de estas Organizaciones. En cuanto al caso de las cooperativas hay que resaltar que el artículo 49 del RLSAC establece que ENESA debe procurar la colaboración de las Cooperativas del Campo en la suscripción de los Seguros.

⁹⁸⁸ El artículo 39 del RLSAC establece que las Mutuas de Seguros Agrarios Combinados deben someterse a la legislación sobre Ordenación de Seguros Privados. Por su parte el artículo 40 del RLSAC establece que las Mutualidades de ámbito local o provincial podrán participar en la cobertura de riesgos a través del coaseguro que administre la Agrupación de Entidades Aseguradoras, pero puede ser que se fijen límites con objeto de adaptar su capacidad financiera por parte de la Dirección General de Seguros.

En este sentido y aunque las Sociedades Anónimas también realizan previsión social se ha pretendido fomentar la constitución de las mutuas ya que su único objeto es el de realizar esa función social que se había detectado insuficientemente desarrollada a través del mecanismo del seguro privado. Se manifiesta, así, el interés de la normativa actual porque la actuación de los agricultores y ganaderos no se produzca de una manera aislada, sino que se lleve a cabo mediante su agrupación⁹⁸⁹. Se persigue que los agricultores no actúen en solitario fomentando una corresponsabilidad en el riesgo que permita diluir los costes individuales que supone hacer frente al riesgo agrario de manera autónoma. De esta manera, se trata de crear una comunidad de intereses y de responsabilidad que termine finalmente creando una auténtica solidaridad frente a los riesgos en el ámbito agrario⁹⁹⁰.

El interés por crear mutuas de seguros agrarios refleja el enfoque social que se pretende desarrollar en la previsión llevada a cabo por el seguro agrario⁹⁹¹. Esa idea de que la ausencia de ánimo de lucro pone de manifiesto que el objeto preferente de estas mutuas es la previsión social se refuerza en mayor medida cuando la legislación permite una relación complementaria entre las mutualidades de previsión social y las mutuas de seguros agrarios. Cuando los artículos 65 de la Ley de Ordenación y Supervisión del Seguro Privado y 16 del Reglamento de Mutualidades de Previsión Social establecen que los riesgos agrarios que no formen parte de los planes anuales de seguros agrarios combinados pueden ser objeto de cobertura por las mutualidades

⁹⁸⁹ En este sentido hay que tener en cuenta que la propia normativa fomenta la creación y participación de este tipo de organizaciones. El artículo 11 del RLSAC establece que es mediante la voluntad expresada a través de las Organizaciones y Asociaciones cuando se podrá establecer la obligatoriedad del Seguro Agrario. Por su parte el art. 12 permite la suscripción colectiva a través de las Cooperativas, Agrupaciones establecidas o que se establezcan y Organizaciones y Asociaciones de agricultores o ganaderos. El art. 39 del RLSAC establece que la Dirección General de Seguros “con el objeto de fomentar la creación de tales Mutuas”, facilitará la información y colaboración adecuadas. Por último, el art. 56 Establece que la distribución de la subvención otorgada por el Estado se llevará a cabo con la participación de las Organizaciones y Asociaciones de agricultores, ganaderos y propietarios de montes.

⁹⁹⁰ PUYALTO FRANCO, M.: *La cooperativización de los seguros agrarios*, op. cit., p. 45.

⁹⁹¹ SLANGEN, A.: “Seguro Agrícola en los países en vías de desarrollo. Un camino hacia adelante”. Ponencia a la Conferencia Internacional: *Los Seguros Agrarios y la Garantía de Rentas*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2002, p. 10. La FAO considera como un elemento de vital importancia la potenciación de las mutuas de seguros agrarios para garantizar el desarrollo de los sistemas de seguros agrarios.

de previsión social está poniendo de manifiesto el carácter social de la previsión que debe primar en la gestión del seguro agrario.

Esa interrelación entre la previsión social llevada a cabo por las mutualidades de previsión social agrarias y las mutuas de seguros agrarios se manifiesta también en las dificultades que se dan en el ámbito agrario para la creación de ambos tipos de mutuas. Así, a las Mutuas de Seguros Agrarios se les pueden aplicar los mismos problemas de constitución que las Mutualidades de Previsión social para trabajadores agrarios. A pesar de los largos años de vigencia de la normativa sobre mutuas de seguros agrarios y del interés manifestado por que se constituyesen, desde el año 1978 sólo se han creado dos por parte de los agricultores. La mutua Valenciana de Seguros Agrarios y la Mutua Agraria Murciana. El resto de mutuas que intervienen en el agroseguro se caracterizan porque también intervienen titulares de explotaciones que no son agrícolas o ganaderas. Las dificultades de agrupación en el sector agrario para hacer frente a los riesgos que sufren tanto unas como otras mutualidades pone de manifiesto como ambas forman parte de una misma realidad a la hora de atender a los riesgos que sufren los trabajadores agrarios.

En definitiva, el carácter solidario de la normativa de seguros agrarios rompe con la lógica privatista del contrato de seguro en cuanto que no establece un sistema individualista en el que se deben de asumir las condiciones establecidas por la mutualidad de seguros o la entidad aseguradora privada sin más. Se da una importante participación en la gestión del seguro agrario a los propios tomadores del seguro.

c) La participación pública en el Seguro Agrario.

La finalidad última de la legislación sobre Seguros Agrarios Combinados es la de compensar al agricultor y ganadero por las mermas económicas ocasionadas por los siniestros acontecidos en el campo intentando que se mantengan sus niveles de

renta⁹⁹². Es por eso que, a pesar de haber mantenido un sistema de aseguración privada, ha atribuido al Estado un papel relevante en su gestión⁹⁹³. Así, la intervención del Estado se manifiesta en una triple dirección:

1º En la elaboración de un Plan de Seguros Agrarios Combinados⁹⁹⁴.

2º Mediante la aprobación de modelos de proposición o declaración de seguro, de pólizas y las tarifas de primas.

3º A través de una relevante aportación económica al sistema de seguros agrarios a través de tres fórmulas:

- subvenciones destinadas a cubrir parte del importe de las primas del seguro, créditos y ayudas vinculadas al seguro.
- intervención como reasegurador en el Pool de Seguros Agrarios.
- como asegurador directo.

⁹⁹² BURGAS MORENO, F.J.: "El sistema español de Seguros Agrarios Combinados", Ponencia a la Conferencia Internacional: *Los Seguros Agrarios y la Garantía de Rentas*, op. cit., p.34. El autor pone de manifiesto como el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación ha considerado a los Seguros Agrarios Combinados como un instrumento eficaz de políticas de rentas.

⁹⁹³ El art. 2 de la LSAC dice que el Estado debe velar por el control, extensión y aplicación del seguro, potenciar la investigación estadística y actuarial, prevenir los riesgos, prestar asesoramiento a los asegurados y finalmente orientar la aplicación de los Seguros Agrarios Combinados como instrumento de políticas agrarias.

⁹⁹⁴ El art. 34 del RLSAC establece que la Entidad Estatal de Seguros Agrarios debe establecer un Plan de Seguros Agrarios Combinados de carácter anual. El Plan tiene que ser elevado al Gobierno antes del 1 de mayo de cada año a trabas del Ministerio de Agricultura y con un informe elaborado por las Direcciones Generales de Seguros y de Presupuestos. Este plan se aplica en el ejercicio económico siguiente y se considera prorrogado sucesivamente salvo que sea modificado por otro Plan posterior. Según el artículo 35 del RLSAC el plan debe determinar: los riesgos a cubrir, en forma combinada o aislada en las producciones agrícola, pecuaria y forestal, el ámbito territorial de su aplicación, la superficie para la declaración de la obligatoriedad del Seguro y, por último, su evaluación económica. Para el ejercicio presente el Plan Anual ha sido establecido por una Resolución de 15 de diciembre de 2006, por el que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2006, que aprueba el Plan de Seguros Agrarios Combinados para el ejercicio 2007. BOE, núm. 3, Miércoles, 3 enero, 2007.

El sistema de subvenciones pone de manifiesto la solidaridad de la sociedad en general con el sector agrario. El fundamento de esta solidaridad radica en que a la actividad agraria además de los riesgos que pueden afectar a cualquier otra actividad le afectan los riesgos de la naturaleza de forma muy importante y casi excluyente⁹⁹⁵. A los efectos de esta solidaridad resulta especialmente relevante el régimen de subvenciones estatales.

Las subvenciones estatales se fijan en conformidad con las disponibilidades presupuestarias del Ministerio de Agricultura y su importe se calcula en referencia a un porcentaje situado entre el cincuenta y el veinte por ciento del total anual de las primas. Además de destinarse a la subvención de las primas a satisfacer por los asegurados, puede servir para atender el presupuesto de gastos de la Entidad Estatal (ENESA) o a constituir la Provisión Técnica de Desviación de la Siniestralidad, a cargo del Consorcio de Compensación de Seguros⁹⁹⁶.

En cuanto a los criterios de distribución de las subvenciones también se manifiesta ese carácter social. Se trata de atender, por un lado, al importe global estimado de las primas totales del seguro y, por otro, a las circunstancias de cada zona, cultivo o producción y riesgo; en cualquier caso el principio básico por el que se ordena la aplicación de las subvenciones es el de fomentar la solidaridad entre los agricultores y ganaderos. Se priorizan aquellos sujetos de economía modesta, las zonas o producciones de mayor intensidad de riesgo y, por último, las fórmulas colectivas de contratación⁹⁹⁷. En consecuencia se excluyen las explotaciones que por su suficiencia económica no requieren una especial solidaridad. Como se puede apreciar se introducen criterios moduladores que inciden claramente en la valoración social del seguro. Se tratan de subvenciones claramente destinadas no ha hacer frente

⁹⁹⁵ RUIZ ZORILLA, J.: "El Seguro Agrario como instrumento para la gestión de riesgos", Ponencia a la Conferencia Internacional: Seguros Agrarios 2006, op. cit., p. 6. Esto de por sí, según el autor, justifica utilizar la expresión "solidaridad".

⁹⁹⁶ Art. 55 del RLSAC. Para el año 2007 la cuantía estimada máxima total de las ayudas previstas será de 263.758, 79 miles de euros. Art. 1 de la ORDEN PRE/39/2007, de 16 de enero, por la que se regula la concesión de subvenciones de la Administración General del Estado para la Suscripción de los seguros incluidos en el Plan de Seguros Agrarios combinados para el ejercicio 2007. BOE, núm. 18, Sábado, 20 enero, 2007.

⁹⁹⁷ Véase art. 57 del RLSAC sobre normas para la distribución de las subvenciones estatales al subsidio agrario.

a los riesgos de la explotación económica sino a los riesgos que afectan a la situación personal del agricultor, esto es, a riesgos sociales.

d) La expansión del Sistema de Seguros Agrarios Combinados.

La participación decisiva del Estado en la Gestión de los seguros agrarios refleja una estructura tripartita similar a la que dio origen a los seguros sociales. Los orígenes de los Seguros de previsión social que se constituyeron quebraron la lógica mercantilista de los seguros privados de la misma forma al equilibrar la posición del tomador del seguro y sobre todo mediante la participación en el diseño y gestión del mismo del ente estatal. El Sistema de Seguros Agrarios Combinados es al igual que los regímenes de libertad subsidiada un régimen intermedio entre el Seguro libre y el Seguro obligatorio⁹⁹⁸. En realidad el sistema de los seguros agrarios combinados de la actualidad funciona como un régimen de libertad subsidiada. No se puede obviar que este tipo de regímenes fueron el precedente de los seguros sociales y de los actuales sistemas de Seguridad Social. De esta forma, aún manteniéndose la voluntariedad en la adopción del seguro el Estado tiene una participación decisiva en la gestión. La actuación del Estado va más allá de la mera actuación de ordenación y vigilancia que puede tener en la regulación del seguro privado.

La adopción de un esquema normativo similar a la de esos regímenes de libertad subsidiada supone que también en el ámbito de los seguros agrarios se reproduzcan los mismos inconvenientes que en aquéllos. A pesar de la participación del Estado y de la mayor participación de los beneficiarios, los agricultores y ganaderos no han apostado decisivamente por este sistema⁹⁹⁹. Esto ha conllevado que se tenga que mantener un sistema de carácter excepcional de corte asistencial para hacer frente a los siniestros agrarios que se han producido de una manera

⁹⁹⁸ LÓPEZ NUÑEZ, A.: "Régimen de transición entre el seguro libre y el seguro obligatorio", Anales del Instituto Nacional de Previsión, INP, Madrid, 1926, p. 22.

⁹⁹⁹ DURAND, P.: La política contemporánea de la Seguridad Social, op. cit., p. 119 y MALDONADO MOLINA, J.A.: Génesis y evolución de la protección social por vejez en España. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2002, p. 46. Al igual que en los regímenes de libertad subsidiada las razones de este escaso desarrollo descansarían en la insuficiencia de recursos para hacer frente a las primas del seguro.

coyuntural¹⁰⁰⁰. Así, las últimas medidas excepcionales para atender a las sequías, o bien a las heladas, ponen de manifiesto la necesidad de abrir nuevos parámetros que incrementen la cobertura del seguro agrario precisamente en los agricultores que no se adaptan o no pueden hacer frente a este tipo de sistema.

Dentro de la misma normativa sobre seguro agrario se establecen gérmenes que pueden incidir sobre esas nuevas perspectivas en la cobertura. En esta normativa se aprecia una tendencia hacia la obligatoriedad que se asemeja a la evolución experimentada en los regímenes de libertad subsidiada y que culminó con el nacimiento de los seguros sociales. Se podría hablar, por tanto, de un régimen de semiobligatoriedad. Así, el artículo 11 del RLSAC establece distintas formas de obligatoriedad en la cobertura del seguro agrario¹⁰⁰¹:

1º Cuando el agricultor o ganadero se acoge a este sistema queda obligado a la cobertura de todas sus producciones en territorio nacional. No cabe la aseguración parcial de las producciones. Se trata de una obligatoriedad sobre la extensión de la cobertura del beneficiario¹⁰⁰².

¹⁰⁰⁰ Este tipo de ayudas se provén específicamente en la propia legislación sobre SAC. Es como si la propia legislación de SAC previera la insuficiencia del Seguro Agrario. Así, el artículo 20 del RLSAC establece que a pesar del régimen de auxilios otorgados dentro del sistema de seguros en los casos de catástrofe o calamidad nacional se tiene que respetar la normativa sobre situaciones de emergencia o naturaleza catastrófica. Este régimen se establece en función del Real Decreto 692/1981, de 27 de marzo. El artículo 1 de ese Real Decreto hace referencia a la adopción de medidas coordinadas y la concesión de ayudas en situaciones de emergencia o grave riesgo y en los supuestos de daños a personas y a bienes ocasionados por catástrofe, calamidad pública u otros acontecimientos de análoga naturaleza.

¹⁰⁰¹ Al hablar de obligatoriedad se tienen que tener en cuenta una serie de repercusiones en caso de incumplimiento. El artículo 11.5 del RLSAC establece que esas medidas por el incumplimiento de la obligación de asegurar se deben establecer por el Ministerio de Agricultura.

¹⁰⁰² El artículo 4º del RLSAC establece que el beneficiario del Seguro Agrario deberá asegurar todas las producciones que posea aunque con ciertas matizaciones. Se hace referencia a producciones que sean de igual clase, estas tienen que encontrarse en territorio nacional y, además tienen que estar incluidas dentro del Plan de Seguros para la compañía o ejercicio de que se trate. Respecto a producciones de igual clase se plantea la cuestión de que criterios se deben de tener en cuenta. Es decir, si se tiene que atender al tipo de producto, al sistema de explotación o a algún otro factor. En el caso del territorio nacional parece lógico que se aplique esta obligatoriedad para el ámbito de aplicación del seguro que conforme con el art. 2º del RLSAC es todo el territorio del estado español. En cuanto al Plan de Seguros Anual se pone de manifiesto la trascendencia que supone la configuración anual de este sistema de protección de tal manera que aunque una determinada protección hubiera formado parte del sistema en

2º Para los trabajadores forestales por cuenta propia y, con carácter general para todos los propietarios de montes, el Seguro tiene carácter obligatorio¹⁰⁰³.

3º Cuando sea acordada por el gobierno en una serie de casos¹⁰⁰⁴:

a) Cuando se haya comunicado a la Entidad Estatal por parte de las Organizaciones y Asociaciones de agricultores y ganaderos que más del cincuenta por ciento de los que dirigen directamente las explotaciones agrarias de una misma zona o producción están dispuestos a suscribir el Seguro¹⁰⁰⁵.

b) Cuando el Gobierno lo considere dada la necesidad y gravedad de la situación ante la falta de solidaridad de los agricultores y ganaderos en la suscripción del Seguro.

Con el desarrollo de esta obligatoriedad además de hacer frente a los defectos que impone el propio mercado de seguros privados se podría lograr un efecto realmente redistributivo que permitiese que los agricultores pequeños vieran atendidas sus mayores insuficiencias económicas para atender a los riesgos. Se evitarían adicionalmente las medidas excepcionales de corte asistencial para atender a las

planes anteriores si en ese año no esta asegurada no existe la posibilidad de su cobertura. Por otra parte es tal el grado de esta obligatoriedad que si no se cumple esta obligación se da lugar a la pérdida del derecho a indemnización aunque se admite la posibilidad de justificar el aseguramiento parcial.

¹⁰⁰³ En este caso hay que tener en cuenta el artículo 90 del Decreto 3769/1972, de 23 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 81/1968 de Incendios Forestales según el que la contribución a la creación y mantenimiento del fondo de Compensación de Incendios Forestales corresponderá "obligatoriamente" en el caso de montes particulares a sus propietarios.

¹⁰⁰⁴ En este supuesto el Gobierno tiene que elaborar una declaración de obligatoriedad del Seguro. En esta declaración se deben establecer las producciones y los riesgos combinados o aislados de cobertura obligatoria y también lo que se pueda asegurar de modo voluntario, es decir, con carácter independiente. Art. 11. 6 del RLSAC.

¹⁰⁰⁵ El artículo 11 del RLSAC en su número cuatro establece que la zona para establecer el Seguro con carácter obligatorio se debe determinar en el Plan Anual de Seguros Agrarios Combinados. Se establece que en ningún caso puede ser inferior al término municipal.

necesidades coyunturales de este tipo de trabajadores agrícolas¹⁰⁰⁶. Sin embargo, hay que advertir que esa obligatoriedad del seguro agrario no tendría que significar necesariamente la gestión directa del seguro por parte del Estado puesto que las mutuas y entidades aseguradoras de seguros agrarios podrían seguir funcionando de manera similar a como ya lo hacen las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Todas estas consideraciones ponen de manifiesto las posibilidades de acercamiento de este sistema a un sistema de carácter público de la misma manera que ocurrió entre el régimen de libertad subsidiada y los sistemas de seguros sociales¹⁰⁰⁷.

En la Ley de SAC y en su Reglamento se abordan las posibilidades de expansión de este sistema según producciones, zonas y riesgos¹⁰⁰⁸. Todo esto unido a la sustracción de los riesgos agrarios del ámbito de actuación propio de las mutualidades de previsión social permite una mayor expansión del sistema de seguros agrarios. Esta posibilidad de expansión pone precisamente de manifiesto esa voluntad de universalidad y generalidad que también se produjo en el ámbito de los seguros sociales. De esta forma la protección frente a los riesgos agrarios se introduce en una esfera semipública caracterizada por un tipo de intervención estatal de carácter peculiar.

¹⁰⁰⁶SLANGEN, A.: "Seguro Agrícola en los países en vías de desarrollo. Un camino hacia adelante". Ponencia a la Conferencia Internacional: *Los Seguros Agrarios y la Garantía de Rentas*, op. cit. , p. 7. Como se esta poniendo de manifiesto por la propia FAO un plan de seguro dirigido a los pequeños agricultores debe ser obligatorio con el fin de evitar una selección desfavorable de los clientes asegurados y reducir los altos costos de administración.

¹⁰⁰⁷ GÓNZALO GONZÁLEZ, B.: "La Protección Social: Perspectiva Histórico-Crítica", Foro de Seguridad Social, núm. 3, 2001, p. 6.

¹⁰⁰⁸ Según RUÍZ ZORILLA, en principio, nuestro modelo de cobertura de los riesgos agrarios es extensible a cualquier producción y a cualquier riesgo natural. RUIZ ZORILLA, J.: "El Seguro Agrario como instrumento para la gestión de riesgos", Ponencia a la Conferencia Internacional: *Seguros Agrarios 2006*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2006, p. 6. El art. 2º de la LSAC establece que "El Estado velará por el control, extensión y aplicación del Seguro, disponiendo para este fin de los medios e instrumentos a que se refiere esta Ley.

CAPÍTULO III

LA ASISTENCIA SOCIAL AGRARIA

1. DESTINATARIOS

Los servicios sociales autonómicos, aunque fuera del sistema de Seguridad Social, constituyen otro de los subsistemas más importantes de la protección social de los trabajadores agrarios¹⁰⁰⁹. En las Comunidades Autónomas, en la medida en que asumen la competencia exclusiva en materia de servicios sociales atribuidas en función de sus Estatutos de Autonomía, se han venido desarrollando una serie de programas que han incidido directamente en la raíz de la exclusión social de este ámbito de la población¹⁰¹⁰. Sobre todo en el caso de los trabajadores agrarios de carácter eventual que son los que menos recursos cuentan para su subsistencia.

En la actualidad se han incrementado los trabajadores de temporada como consecuencia del cambio en el tipo de agricultura y cultivos. Ha adquirido gran importancia un tipo de agricultura intensiva, con cultivos forzados o protegidos, denominada “nueva agricultura” o “cultivo social”, basada en cultivos de explotación familiar. En los últimos tiempos este tipo de agricultura ha dado lugar a un tipo de

¹⁰⁰⁹ STCo 239/2002, FJ 6º. Vid.: VIDA SORIA, J.: “Axiomas y aporías en torno a los conceptos de seguridad y asistencia social: (En torno a la STC 239/2002 de 11 de diciembre, sobre la constitucionalidad del Decreto de la Junta de Andalucía 284/1998, sobre prestaciones extraordinarias de vejez e invalidez)”, en VV.AA.: *Derecho vivo del trabajo y constitución: estudios en homenaje al profesor doctor Fernando Suárez González*, (SALA FRANCO, T., RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M., y BORRAJO DACRUZ, E.) Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Ley, 2003, pp. 407-426.

¹⁰¹⁰ MONEREO PÉREZ, J.L. y DÍAZ AZNARTE, M.T.: *El Estado Social Autonómico. Estudio especial del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Bomarzo, Albacete, 2008, p. 52.

contratación temporal de carácter migratorio como consecuencia de los cambios producidos en la sociedad rural entre ellos el intercambio generacional, el despoblamiento rural, la poca aceptabilidad del trabajo agrario por la población autóctona, la tecnificación, el tamaño de las explotaciones.... Se trata de una tipología de agricultura que requiere mucha mano de obra y que, como consecuencia de la estacionalidad de las campañas, genera la masificación de este tipo de contratación, siempre dependiendo de la climatología y del transcurso de las cosechas.

Esa situación de trabajo agrario temporal de carácter migratorio se ha manifestado tanto hacia el interior como hacia el exterior. En el ámbito interior el trabajo agrícola de temporada tiene una especial significación en las zonas de agricultura intensiva, provincias Andaluzas como Huelva, Almería o Jaén o la Comunidad Autónoma de Murcia. El desarrollo de las campañas agrícolas conllevan un aumento de la población tanto autóctona como inmigrante y dentro de estos los inmigrantes fijos y de temporada, muchos de ellos sin regularizar. Sin embargo, en la actualidad se está desarrollando cada vez con más frecuencia la contratación en origen con el apoyo de la Administración y los sindicatos ya que permite regular los flujos migratorios, garantiza los derechos laborales de los trabajadores agrarios y limita las prácticas fraudulentas y abusos que se sufren por parte de los trabajadores agrarios eventuales¹⁰¹¹.

En el ámbito exterior todavía siguen siendo relevantes las actividades de temporada de los trabajadores agrarios en determinadas campañas agrícolas. Este es

¹⁰¹¹ Vid. MARTÍN VALVERDE, A.: "Mercado de trabajo agrícola y legislación social en el medio rural", TL, 1985, núm. 2, pp. 22-31. Hay que tener en cuenta que el tratamiento de los servicios sociales en el ámbito rural ofrece unas características particulares ocasionadas por el predominio de la actividad agrícola que permiten establecer una diferenciación respecto al tratamiento de los servicios sociales en el ámbito industrial o más genéricamente urbano. En ese sentido hay que tener en cuenta los elementos apuntados en su día por el profesor MARTÍN VALVERDE como son las fluctuaciones estacionales acusadas, las variaciones significativas según producciones y cultivos, las variaciones notables en función de las técnicas de cultivo y las formas de explotación que generan una incertidumbre o imprevisibilidad de las necesidades de mano de obra. Todo ello se tiene que tener también en cuenta atendiendo a la extraordinaria heterogeneidad regional de nuestro país con unos sistemas de explotación diferentes predominando en algunos casos las explotaciones familiares por cuenta propia completadas con otras actividades y en otros con el predominio del trabajo por cuenta ajena. A ello se une el retraso histórico del éxodo rural y su fuerte intensidad en los últimos treinta años, la debilidad política de los trabajadores por cuenta ajena y la influencia de los empresarios o propietarios en las instituciones del Estado.

el caso de la vendimia francesa que todavía sigue siendo un reclamo importante, en particular para trabajadores temporales andaluces y extremeños. En los últimos años un promedio de 8000 personas han participado en esta actividad entre los meses de agosto a septiembre.

Esta temporalidad acarrea un conjunto de problemas que sólo pueden ser resueltos por parte de las Administraciones públicas a través de medidas de protección social, pero que además requieren de actuaciones directas por parte de los servicios públicos para garantizar su eficacia por lo que el mecanismo más adecuado resulta el de los servicios sociales. Entre los problemas más acuciantes destacan el desarraigo familiar, el fracaso escolar, la incertidumbre laboral, las contrataciones irregulares, etc.

2.- GESTIÓN

La gestión de los servicios sociales agrarios implica a todas las Administraciones Públicas por lo que se requiere una coordinación dinámica y exhaustiva. Sin embargo, el papel de las Administraciones autonómicas está siendo cada vez más relevante como consecuencia de la asunción de estas competencias a través de los Estatutos de Autonomía. En este sentido, las administraciones autonómicas vienen realizando importantes esfuerzos a la hora de dotar a los distintos territorios de medios suficientes para hacer frente a los problemas que supone la lacra de la temporalidad¹⁰¹².

¹⁰¹² MONEREO PÉREZ, J.L. y DÍAZ AZNARTE, M.T.: *El Estado Social Autonómico. Estudio especial del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, op. cit, p. 76. La eficacia de una buena administración de los servicios sociales en el sector agrario tiene su componente institucional más importante en las autoridades regionales, ya se trate de comunidades autónomas, municipios, ayuntamientos o de otras formas de autoridad gubernamental subnacional. Por ello se hace necesario garantizar el funcionamiento adecuado de las instituciones mediante la utilización de mecanismos y procedimientos para la gestión de los asuntos públicos locales que responda a las necesidades de la sociedad civil agraria. Por tanto, para lograr la especialización administrativa en el sector de los trabajadores agrarios se tiene que pasar necesariamente por algún grado de descentralización.

Las Comunidades Autónomas atienden al colectivo de trabajadores agrarios temporeros y sus familias mediante la realización de planes integrales que afectan directamente a este ámbito de la población. Así, destacan las normas de solidaridad en educación, los planes de apoyo a las familias, los planes de absentismo escolar, la normativa reguladora de la exclusión social y la pobreza, los planes integrales y sectoriales de empleo, las acciones orientadas a la dotación de infraestructuras y recursos económicos... Pero, además, establecen medidas específicas para atender a las necesidades concretas de este sector de la población. Dentro de esta asistencia social específica las Consejerías de las Comunidades Autónomas tienen líneas de ayudas destinadas a la Asistencia a las personas emigrantes temporeras y sus familias siempre que residan en el territorio de la Comunidad Autónoma y requieran de una atención social y educativa¹⁰¹³.

Tienen un papel relevante las entidades locales con iniciativas de yacimiento de empleo y dotación a las familias de recursos y prestaciones sociales, educativas y económicas. También pueden participar en la gestión las entidades privadas. Actualmente en el ámbito andaluz esta participación se regula por la Orden de la Consejería para la igualdad y bienestar social de 12 de febrero de 2009, por la que se regulan y convocan subvenciones para el año 2009. En el Capítulo VI se determina cuales son esas entidades privadas:

- a) Ser entidades sin ánimo de lucro legalmente constituidas.
- b) Cumplir las obligaciones en materia de autorización y registro establecidas en el Decreto 87/1996, de 20 de febrero, por el que se regula la autorización, registro y acreditación de los Servicios Sociales de Andalucía.

¹⁰¹³CHIARI, P., VECCHIONE, N. y VENTURI, D.: "Il decentramento istituzionale del collocamento", en AA.VV., BIAGI, M. (Dir.): *Mercati e rapporti di lavoro*, op. cit., p.183. La descentralización se convierte en un principio administrativo clave para la consecución de los beneficios potenciales sociales en el ámbito agrario permitiendo que los trabajadores de este entorno puedan gozar de unas condiciones de vida dignas. A nivel institucional da lugar a una mejor prestación de servicios y, en consecuencia, a un desarrollo agrario más equilibrado y sostenible permitiendo que la acción de gobierno se desarrolle con un carácter más accesible, legítimo y responsable. Por ello agiliza la solución de los conflictos locales y promueve el acceso a la administración de los grupos con cierto riesgo de exclusión. Sin embargo, la instauración de una administración de servicios sociales agraria de carácter descentralizado todavía debe de hacer frente a importantes retos como consecuencia de la existencia de estructuras administrativas que de por sí son débiles.

- c) Tener su ámbito de actuación en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- d) Sólo pueden solicitar la financiación de programas de actuación en ningún caso el mantenimiento de centros de acogida o análogos.

3.- ACTUACIONES ESPECÍFICAS

En la Comunidad Autónoma de Andalucía los servicios sociales no están orientados a dar cobertura al trabajo agrario, ni dentro de los servicios sociales comunitarios ni especializados. Así, la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, dedica su artículo 4 a lo que denomina “contenido de los servicios sociales”, indica que en su actuación, los servicios sociales pueden estructurarse en dos grandes modalidades, conforme al artículo 5: Servicios sociales comunitarios (a los que dedica el Capítulo II del Título II); y Servicios sociales especializados (regulados en el Capítulo III del mismo Título II)¹⁰¹⁴. Junto a ellos, en el Capítulo V contempla la posibilidad de que el Sistema de Servicios Sociales articule prestaciones económicas distintas a las anteriores¹⁰¹⁵, ninguna de las que hasta ahora se ha llevado a cabo tiene una vinculación directa con el mundo rural¹⁰¹⁶.

Respecto de los servicios sociales comunitarios y los especializados, interesa destacar en este punto que no es fácil distinguir conceptualmente los servicios sociales comunitarios de los especializados, ya que aunque la Ley 2/1988 indica que

¹⁰¹⁴ Vid in extenso MALDONADO MOLINA, J.A., “Los servicios sociales comunitarios” en VV.AA.: Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía, (Dir. y Coord. MONEREO PÉREZ, J.L. y SERRANO FALCÓN, C.), Comares, Granada, 2009.

¹⁰¹⁵ Así, el artículo 14 se refiere a la posibilidad de que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía pueda establecer prestaciones económicas (al margen de la gestión de las prestaciones económicas de carácter periódico que han sido transferidas a la comunidad autónoma): bien prestaciones económicas periódicas para aquellas personas que, por su situación socioeconómica, no puedan atender a sus necesidades básicas de subsistencia; bien prestaciones económicas de carácter no periódico a quienes se hallen en situación de extrema necesidad probada.

¹⁰¹⁶ La habilitación prevista en el artículo 14 Ley 2/1988 se ha utilizado en cuatro ocasiones: beneficiarios de pensiones del Fondo Nacional de Asistencia Social y del subsidio de garantía de ingresos mínimos; b) beneficiarios de las pensiones jubilación e invalidez no contributivas; c) pensionistas de viudedad; y d) pensionistas del Fondo de la Seguridad Social de Gibraltar.

los especializados son los destinados a sectores determinados de la población, el criterio subjetivo no es determinante, dado que dentro de los servicios comunitarios se contemplan prestaciones básicas que solo operan para sectores concretos, y el tipo de prestaciones no tienen una identidad propia de cada nivel. Así, normas sectoriales andaluzas como son la Ley 1/1999, de atención a las Personas con Discapacidad, o la Ley 6/1999, de atención y protección a las Personas Mayores, recogen en su articulado un precepto específico relativo a los servicios sociales comunitarios (arts. 29 Ley 1/1999 y 11 Ley 6/1999) ¹⁰¹⁷. El criterio distintivo debe buscarse tanto en el alcance de la intervención (no sobre quién se recae), siendo un “primer nivel de actuación”, como en la entidad interviniente, que en numerosas ocasiones no puede ser el Municipio (suele ser comarcal o regional, salvo grandes Municipios), de tal suerte que cuando se distingue entre servicios sociales comunitarios y especiales, se vienen a delimitar las competencias de la entidad pública que actúa.

Las áreas de actuación de los Servicios Sociales Comunitarios (art. 6 de la Ley 2/1988), su carácter universal y globalizador, hace destinatarios de las mismas a los ciudadanos en general o a colectivos sociales con necesidades específicas, entre los que se incluyen los emigrantes temporeros. Por su parte, el artículo 11 de la Ley 8/1988, de Servicios sociales de Andalucía, enumera unos colectivos que serán atendidos por los Servicios Sociales Especializados, dentro de los cuales no hay referencia a ningún grupo con especial vinculación con el mundo agrario ¹⁰¹⁸.

Por tanto, solo puede hacerse referencia a actuaciones que tienen por objeto promover la asistencia a personas emigrantes temporeras y sus familias, que residan en el territorio de aplicación y que requieran una atención social y educativa específica ¹⁰¹⁹. Suelen residir en pueblos que se "cierran" en las épocas de recolección

¹⁰¹⁷ MALDONADO MOLINA, J.A., “Los servicios sociales comunitarios”, op et loc cit.

¹⁰¹⁸ Los colectivos “diana” de los servicios sociales especializados son la familia y la infancia. La tercera edad, las personas discapacitadas, los toxicómanos, las minorías étnicas, los grupos con conductas disociales y otros colectivos sociales que requieran una intervención social especializada.

¹⁰¹⁹ Vid.: GARCÍA HERRERO, G.: “Los servicios sociales en el medio rural”, en VVAA.: *Los servicios sociales en el medio rural*, Consejo General del Colegio Oficial de Diplomados de Trabajo Social y Asistentes Sociales (Siglo XXI de España Editores), Madrid, 1988, p. 33. Estas actuaciones específicas se identifican con las estructuras básicas de los Servicios sociales que en su conjunto se han calificado como comunitarios. Estas estructuras básicas son: Servicios

y plantación de determinadas cosechas y que durante varios meses al año, sus habitantes se ven obligados a emigrar. Para la atención de sus necesidades las Consejerías para la Igualdad y Bienestar Social desarrollan las siguientes actuaciones:

A) El desarrollo de programas:

1. De ayuda económica a las familias que atiendan, en origen, a los hijos e hijas de las personas emigrantes temporeras en la ausencia de sus padres y madres mientras están trabajando en las campañas migratorias.
2. De alojamiento temporal en aquellos municipios en los que se desarrollan campañas agrícolas de temporada.
3. De información y asistencia y asesoramiento a las personas emigrantes y sus familias.

En este caso se establecen oficinas de Asistencia Técnica a Personas Emigrantes y sus Familias con el objetivo último de mejorar las condiciones de vida de este colectivo y establecer planes de actuación que eviten los problemas generados por la temporalidad. Estas oficinas prestan asistencia directa a las personas que formulan cualquier tipo de consulta y colaboran con los Ayuntamientos en la puesta en explotación de proyectos empresariales que eviten las emigraciones. Además, operativizan sus funciones, trasladándose a los municipios que lo soliciten cuando la asistencia afecte a colectivos de mayores.

Para la puesta en marcha de estas oficinas se procede a la contratación en los Servicios Sociales Comunitarios de una persona trabajadora social durante la campaña, con el fin de garantizar a los trabajadores agrarios temporeros la información, orientación y asesoramiento, así como las distintas prestaciones básicas de los Servicios Sociales Comunitarios. También se lleva a cabo la información socio-

de información asesoramiento y valoración, servicios de acogida y convivencia, servicios de ayuda a domicilio y servicios de prevención y promoción. Sin embargo hay que tener en cuenta que estas estructuras básicas tienen un encaje muy difícil en los ayuntamientos rurales por lo que el autor considera que en realidad esto sería el final de un largo proceso.

laboral a las personas trabajadoras y empresarias del sector¹⁰²⁰. Desde estos dispositivos locales, se coordina toda la intervención con las personas temporeras, poniendo en marcha y gestionando los restantes recursos comunitarios¹⁰²¹.

También existe otra modalidad denominada puntos de información integrados en los que trabajan de forma simultánea expertos en extranjería, en orientación laboral y mediadores culturales. Son el resultado de la coordinación entre las distintas administraciones: Estatal, autonómicas, diputaciones y entidades locales¹⁰²². Tienen los siguientes objetivos:

- Ser punto de encuentro entre demanda y oferta laboral.
- Asesorar legalmente, al trabajador y al empresario, en materia de regularización laboral, derechos y deberes, horarios, salario....

¹⁰²⁰ Vid. : MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C.: "El derecho a la redistribución de la riqueza. El derecho al empleo", en VV.AA.: Comentarios a la Constitución socioeconómica de España, Comares, 2002, p. 1341. En este sentido los servicios sociales también funcionan como servicios institucionales que garantizan el acceso al empleo atendiendo dentro de las finalidades y expectativas generadas por la política de empleo. Se insertan por tanto dentro de la ordenación del artículo 40.1 de la Constitución al obligar a los poderes públicos a facilitar un puesto de trabajo dentro de un derecho al establecimiento de un sistema de garantías de empleabilidad.

¹⁰²¹ DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ: Informe Especial al Parlamento. La situación de los servicios sociales comunitarios en Andalucía, Defensor del Pueblo Andaluz, Sevilla, 2005, p. 379. A pesar de lo anterior, se pone de manifiesto como a igualdad de situaciones de necesidad en la atención de los servicios social siempre termina desprotegida la población agraria. Esta falta de adecuación se explica por la mayor escasez de recursos para afrontar las necesidades de la población, en muchos casos estos municipios tienen que compartir a los profesionales, lo que genera una "discontinuidad en el acceso a los mismos y la imposibilidad de realizar una atención adecuada a todas las demandas asistenciales de estos ámbitos territoriales de población". Es por esto que el Defensor del Pueblo Andaluz viene estableciendo como propuesta la necesidad de una reestructuración y mayor dotación de recursos para poder cubrir efectivamente las necesidades del sector agrario de la población.

¹⁰²² Vid.: ALEMÁN BRACHO, C. y TRINIDAD REQUENA, A.: *Servicios Sociales: Planificación y Evaluación*, Thomson-civitas, Navarra, 2006, p. 21. La aparición de Ministerios, Consejerías, Direcciones generales de Gobiernos Centrales y Autonómicos, Institutos, Concejalías, etc. Cada uno de distinta Administración Pública sea Central, Institucional, Autonómica o Local ha favorecido, tanto la legitimación de las acciones políticas como la legitimación del campo de los Servicios Sociales como tal. Esta consolidación administrativa ha servido, para favorecer la mejora de los niveles de calidad de los servicios, la mejora, muy sustancial, de los datos y estadísticas disponibles sobre este sector, y en última instancia en la modernización de los estilos de gestión. Es importantes destacar la aprobación de Planes de Actuación administrativa como el Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales y los planes sectoriales donde se encuentra el específico para trabajadores temporeros agrarios.

- Facilitar la comunicación, orientar sobre recursos sociales disponibles y facilitar la inserción¹⁰²³.

4. Actuaciones previstas en los programas de inclusión.

Se trata de recursos específicos para atender a necesidades especiales. Así, se encuentran los planes para facilitar la integración e inserción de personas trabajadoras inmigrantes extranjeras entre los que se encuentran los programas derivados de la mediación intercultural. Dentro de estas otras actuaciones también se encuentran las subvenciones de Urgencia Social que se destinan desde las Direcciones Generales de Servicios Sociales y de Inclusión para la realización de planes de atención humanitaria. Estos planes se llevan a cabo cuando el gran número de personas inmigrantes que acuden a las campañas agrícolas impide que todos puedan encontrar trabajo por lo que se encuentran sin recursos económicos y viviendo en condiciones de extrema necesidad.

B El mantenimiento de:

a) Centros de atención a las personas trabajadoras temporeras. En el caso andaluz en las modalidades previstas en la Orden de 28 de julio de 2000, por la que se regulan los requisitos materiales y funcionales de los servicios y centros de servicios sociales de Andalucía y se aprueba el modelo de solicitud de autorizaciones administrativas. Dentro de esta red de centros de atención a trabajadores temporeros se pueden distinguir los siguientes¹⁰²⁴:

1.- Albergues de temporeros: Centros destinados a la atención de trabajadores temporales durante la prestación de sus servicios en períodos estacionales o de

¹⁰²³ Vid. VILLAMAYOR LLORO, P.: Relaciones que se dan entre el área de servicios sociales y los servicios sociales de otras áreas en VV.AA.: *Los servicios sociales en el medio rural*, p. 119.

¹⁰²⁴ Vid.: MOLINA NAVARRETE, C.: "Los nuevos Estatutos de Autonomía y el reparto constitucional de competencias en las materias de empleo, trabajo y protección social", *RTSS, CEF*, núm. 283, 2006, p. 119.

campaña, pudiendo comprender alojamiento, manutención y servicios de orientación e integración socio-laboral. Su objetivo es cubrir las necesidades básicas de este colectivo mientras que realiza su búsqueda de empleo en el municipio y la comarca durante un tiempo determinado. Dentro de este ámbito se encuentran las viviendas de acogida temporal para personas temporeras inmigrantes. Aquí se incluyen tanto las viviendas de primera acogida para inmigrantes transeúntes en busca de trabajo, como albergues permanentes para personas trabajadoras temporeras. Las Administraciones Públicas se encargan de promover la construcción de unidades habitacionales para personas trabajadoras temporeras.

2.- Centros de atención a hijos de trabajadores temporeros: Centros destinados a la atención de los hijos menores de edad laboral de trabajadores contratados para actividades estacionales o de campaña, en orden a la prestación de servicios de atención, vigilancia, socioeducativos, preventivos, de ocio y mantenimiento de dichos menores durante la jornada laboral de sus padres. En ellos se llevan a cabo programas contra el absentismo, de habilitación de centros de atención a hijos de trabajadores temporeros, de escuelas-hogar, de comedores, de actividades extraescolares y de facilitación del transporte escolar¹⁰²⁵. Se pueden distinguir a su vez distintos tipos de centros

- Centros de Día. Destinados a niños y niñas escolarizados de 4 a 16 años; cubren las horas extraescolares de lunes a viernes y aquellos períodos vacacionales que coincidan con temporadas de campaña. Puede incluir servicios de apoyo escolar, comedor y transporte. Algunos de estos centros solamente realizan actividades y atención a los hijos e hijas de las familias temporeras en el mes de agosto, mes coincidente con el cierre de la atención normalizada en los centros educativos, dependientes de la Consejerías de Educación.

¹⁰²⁵ DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ: *Informe Especial al Parlamento. La situación de los servicios sociales comunitarios en Andalucía*, op. cit., p. 347. Sobre esta gestión se ha puesto de manifiesto la insuficiencia de la protección social para los trabajadores agrarios. Así, existe coincidencia en señalar por parte de las entidades de iniciativa social más representativas de la Comunidad Autónoma que la estructuración territorial de los Servicios Sociales Comunitarios debería contar con una mejor implantación en los ámbitos agrarios, municipios que en el caso andaluz cuentan, por lo general, con menos de veinte mil habitantes. (Valoraciones de los grupos de iniciativa social sobre el funcionamiento de los servicios sociales comunitarios de Andalucía).

- Aulas de acogida de atención extraescolar: Tienen la finalidad de compatibilizar el horario laboral de los padres y madres con el horario escolar de los niños y niñas en los centros escolares. Prestan cuidados diurnos en horario extraescolar, que incluyen actividades de apoyo escolar, de ocio y tiempo libre, deportivas, etc... Progresivamente se van insertando dentro de los planes generales de actuación de los servicios sociales en la medida en que son sustituidas por las aulas matinales que se ofertan desde las Consejerías de Educación¹⁰²⁶.

3.- Residencias de atención a hijos de trabajadores temporeros: Centros destinados al alojamiento y manutención de los hijos menores de edad laboral de los trabajadores contratados para actividades estacionales o de campaña, que por dicha razón deben desplazarse fuera de su lugar de residencia habitual y no pueden dejarlos bajo acogimiento temporal de familiares directos. Son centros de atención socioeducativa, en régimen de internado, que incluyen servicios de apoyo escolar, comedor y alojamiento de forma ininterrumpida veinticuatro horas al día, siete días a la semana. Tienen un objetivo fundamental, el de apoyar a la familia y paliar el absentismo escolar de los hijos e hijas de las familias temporeras, asegurando, de esta forma, la continuidad educativa de estos niños y niñas. Asimismo, el desenvolvimiento de los padres y madres en la zona de destino es mayor, pues no tienen que ocuparse de los hijos e hijas y consiguen un mayor rendimiento en el trabajo y, por tanto, mayores beneficios económicos.

Las necesidades de una educación plena justifican el mantenimiento y mejora de una infraestructura de residencias y centros de atención dirigidos a los hijos e hijas de los trabajadores agrarios temporeros, con el fin de permitir la permanencia de los alumnos en sus pueblos de origen¹⁰²⁷. Estas actuaciones se encuentran incardinadas

¹⁰²⁶ Para profundizar en estas cuestiones véanse GORRI GOÑI, A.: "Sistemas de bienestar social en Navarra", Universidad pública de Navarra, 2003, ALEMÁN BRACHO, C. y otros: "Políticas sociales en la España de las autonomías", Escuela Libre, Madrid, 2003, COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: "Política Social Europea", Luxemburgo, 2004 y CASADO D. y otros: Avances en Bienestar social, CCS, Madrid, 2005.

¹⁰²⁷ Vid.: ALEMÁN BRACHO, C. y TRINIDAD REQUENA, A.: *Servicios Sociales: Planificación y Evaluación*, op. cit., p. 77. Hay que tener en cuenta que dentro de los planes para favorecer la Conciliación de la Vida Familiar y Laboral a través de la Atención a la Primera Infancia tienen

dentro de los programas de “Reducción del Absentismo Escolar de Hijos de Trabajadores Temporeros” que se llevan a cabo en coordinación entre las Consejerías de Educación y los municipios donde el número de estos trabajadores resulta elevado. Estos programas pretenden abordar los problemas derivados de la alta tasa de absentismo entre las poblaciones afectadas por los desplazamientos de personas obreras agrícolas ¹⁰²⁸.

Este recurso se encuentra en claro descenso, gracias a la extensión de los Planes Familiares como recurso más normalizado y permanente. Dentro de estos planteamientos se establecen conciertos con la mayor parte de las guarderías de la zona afectada.

b) Otros centros de titularidad municipal, no previstos normativamente, donde de manera temporal se atiendan necesidades de las personas trabajadoras temporeras y de sus hijos e hijas: albergues, comedores, sociales,.... Prioritariamente se encargan de gestionar servicios básicos para la acogida de los trabajadores temporeros tales como duchas/ropero, que proporcionan los mínimos de una atención básica. En el caso andaluz los centros citados tienen que cumplir las obligaciones establecidas en el Decreto 87/1996, de 20 de febrero por el que se regula la autorización, registro y acreditación de los Servicios y Centros de Servicios Sociales de Andalucía.

Dentro de estos centros se encuentran los denominados dispositivos de emergencia que tienen el objetivo de cubrir necesidades básicas mientras el trabajador encuentra la zona en la que trabajar. Sólo se puede permanecer en los mismos durante tres días.

prioridad los proyectos que contribuyen al asentamiento de la población en el ámbito rural. Estos programas se financian con el fin de incrementar y mejorar la oferta de servicios de atención a la primera infancia, así como de facilitar el cumplimiento de la normativa vigente a los ya existentes. Se incluyen en este ámbito las Guarderías Infantiles Laborales de Titularidad de Corporaciones Locales o entidades sin ánimo de lucro.

¹⁰²⁸ CONSEJERÍA DE IGUALDAD Y BIENESTAR SOCIAL. JUNTA DE ANDALUCÍA: *Centros de Servicios Sociales en Andalucía, Consejería para la igualdad y bienestar social*, Junta de Andalucía, Sevilla, 2004, p. 12.

Se está produciendo una evolución en estas actuaciones que obedecen a dos factores:

1º La expansión de los colectivos afectados. La atención al colectivo de personas temporeras se está convirtiendo en un dispositivo de protección social de personas inmigrantes ya que muchas de las personas temporeras ya no son autóctonas. Ello está generando problemas en la determinación de las medidas ya que existen límites muy difusos entre las medidas de atención a trabajadores temporeros y las medidas de atención específica a trabajadores inmigrantes.

2º Además de la gestión y coordinación de las distintas Administraciones Públicas competentes, local, autonómica y estatal existe una colaboración importante de la iniciativa privada, colectivos empresariales y ONG's¹⁰²⁹.

Especialmente significativa es la colaboración de los sindicatos mayoritarios con los servicios centrales por tener una importante labor representativa en los intereses de los trabajadores. Estos sindicatos, entre los que se encuentran UGT, CCOO y SOC, Sindicato de Obreros del Campo vienen realizando trabajos de apoyo en las campañas migratorias de personas trabajadoras agrícolas en todo el territorio del Estado. Dicho trabajo se desarrolla la mayor parte de las ocasiones con la colaboración con las administraciones públicas. Su objetivo fundamental es el de mejorar las condiciones laborales, económicas y sociales de las personas trabajadoras emigrantes, tanto autóctonas como inmigrantes¹⁰³⁰.

¹⁰²⁹ Dentro de la colaboración y representación institucional agraria las organizaciones que tienen cabida en la práctica participativa de la Administración de los Servicios sociales tienen muy diversa naturaleza: sindicatos agrarios, cooperativas, organizaciones de productores, organizaciones comunitarias rurales... Aunque dada la singularidad de cada una de estas organizaciones su participación puede revestir diversos perfiles, en los últimos años como consecuencia de la globalización y las políticas de ajuste estructural se han establecido una serie de conexiones entre los distintos colectivos con la finalidad de fortalecer el papel de la representación agraria ante la administración. Vid.: MÁRQUEZ PRIETO, A.: *Repensar la Justicia Social*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2008. p. 67.

¹⁰³⁰ Hay que tener en cuenta que para reforzar este papel institucional los sindicatos de trabajadores agrarios han tratado de reforzar sus alianzas con las organizaciones de pequeños productores agrícolas. Vid.: VIDA SORIA, J.: *Consideraciones en torno al régimen jurídico del*

Los sindicatos ejecutan actuaciones destinadas a incrementar la información de las personas temporeras sobre las condiciones laborales, dar a conocer la normativa aplicable y los recursos disponibles en cada zona agrícola. De esta manera implantan servicios de atención sociolaboral a las personas trabajadoras inmigrantes y emigrantes temporeros y sus familias, así como crean espacios temporales de análisis, reflexión y debate que fomentan la mejora de las condiciones laborales y sociales de éstos. En el caso de personas inmigrantes extranjeras vienen intensificando su labor sobre las condiciones de vida a través de actuaciones específicas y servicios. En cuanto a las familias temporeras autóctonas, el aspecto de sus condiciones de vida que hasta ahora más preocupa es el de la educación de sus hijos e hijas, y las condiciones de habitabilidad de la campaña. Asimismo, se han puesto en marcha programas de formación para personas jornaleras y personas trabajadoras inmigrantes, que suelen consistir en la impartición de clases de castellano y de informática¹⁰³¹.

trabajo por tiempo determinado en la agricultura, Separata del Libro “La problemática laboral de la agricultura”, Colegio Universitario de San Pablo (C.E.U.), Salamanca, 1974, p. 213. Así, para fomentar esta red de alianzas en el mundo agrario la Unión Internacional de Trabajadores Agrarios inició en 1998 el proyecto Tierra y Libertad que consistía en el establecimiento de una serie de proyectos de adaptación de las formaciones sindicales con miras a conseguir la afiliación de los pequeños productores agrícolas. Con estos proyectos se pretendía garantizar la defensa común de los derechos jurídicos, un mejor acceso a la tierra y una mayor participación de los sindicatos agrarios y organizaciones de pequeños agricultores en la Administración HURST, P., *Agricultural Workers and their Contribution to Sustainable Agriculture*, FAO-ILO-IUF, Ginebra, 2005. pp. 63 y ss.. Sin embargo, en muchos casos esta relación ha resultado ambivalente. Por una parte, son muchos los objetivos comunes dentro del marco de la participación en los procesos institucionales de toma de decisiones y de desarrollo agrícola. Por otra parte, son también bastante los puntos de desencuentro sobre todo cuando se emplea a trabajadores agrarios por cuenta ajena por parte de los productores pequeños y también en los procesos de reforma agraria cuando está en juego la propia supervivencia de las pequeñas explotaciones. Resolución relativa al tripartismo y el diálogo social, Conferencia Internacional del Trabajo, 2002.

¹⁰³¹ A fin de fortalecer su función representativa los sindicatos han establecido también conexiones con otro tipo de organizaciones cuyo objetivo principal ha sido el promover y defender los derechos de los trabajadores agrarios OIT: *Organizarse en pos de la justicia social, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2004, p. 36. Dentro de estas organizaciones se encuentran las organizaciones de mujeres campesinas, los movimientos de personas sin tierra y las coaliciones de explotaciones agrícolas familiares RAZAVI, S.: *Agrarian Change, Gender, and Land Rights*, Blackwell, Oxford, 2003, p. 290 y ss. Sus objetivos son también muy diversos: justicia social, igualdad de género, preservación de la tierra... TOURAINE, A.: “América Latina en tiempos de Chávez”, op. cit, p. 45 y ss. En el ámbito latinoamericano es de destacar el papel de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) que ha reunido en su estructura a cooperativas agrarias, asociaciones de producción, comunidades agrarias y pequeñas explotaciones familiares. OIT.

CAPÍTULO IV

POLÍTICAS ESTRUCTURALES DE PROTECCIÓN SOCIAL

1. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA REGULACIÓN DEL SECTOR AGRARIO

La evolución de la legislación sobre producción agraria ha demostrado que los objetivos de desarrollo del sector no pueden alcanzarse solamente con la regulación del mercado. Simultáneamente tiene que llevarse a cabo una política de protección social que permita organizar uno de los factores determinantes en dicha producción: el de la población. Esta política de protección social agraria se ha puesto especialmente de manifiesto en el ordenamiento jurídico español como consecuencia la pertenencia de España a la Unión Europea. Dentro de la regulación de la política agraria comunitaria, más conocida como PAC, se ha visto necesario la introducción de elementos de política social que garanticen un mayor desarrollo de este sector mediante la protección de su población. Sin embargo, hay que precisar que esta noción de vincular la regulación del mercado agrario a políticas de protección social no fue espontánea sino que ha sido producto de un largo proceso en el que progresivamente se han venido adoptando medidas de carácter aislado que han

Organizarse en pos de la justicia social, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2004. . También en Brasil hay que destacar el papel de la Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) que, a nivel mundial, es la organización nacional representativa más grande de los asalariados y de los trabajadores independientes agrarios GUIVANT, J.: Agrarian Change, Gender and Land Rights: A Brazilian Case Study, op. cit., pp. 30 a 35.

culminado en la consolidación definitiva de un cuerpo normativo cuyo objetivo fundamental es la protección de este ámbito poblacional.

Durante mucho tiempo la regulación de la política agraria se limitó a la adopción de medidas con un alcance estrictamente económico, basada fundamentalmente en la garantía del precio de los productos agrarios¹⁰³². A partir de los años sesenta empiezan a adoptarse una serie de medidas tendentes a garantizar las condiciones de vida de la población agraria con medidas tales como la modernización de las explotaciones o la jubilación anticipada, pero hasta la década de los años 90 del siglo pasado no se hará visible un cuerpo normativo unitario cuyo objetivo claro fuera lograr la paridad en el nivel de subsistencia de los trabajadores agrarios con el del resto de la población. Hasta ese momento esa política de estructuras y reforma agraria era llevada a cabo mediante medidas que de forma dispersa y aislada eran adoptadas por cada uno de los estados.

En la actualidad la vinculación de la política de protección social a la política agraria resulta incuestionable porque dentro de esa política, que en principio era solamente económica, se han asimilado como objetivos propios la protección frente a los riesgos que puede sufrir la población agraria¹⁰³³. Así, frente a una exclusiva

¹⁰³² Buena prueba de ello, dentro de la Regulación de la Unión Europea, es el artículo 32 del Tratado Constitutivo donde el objetivo prioritario es la regulación del comercio de los productos agrarios para el establecimiento de un mercado común, sin que, en ningún caso, la preocupación por la población agraria sea objeto de mención.

¹⁰³³ Hay que tener presente que la política agraria juega un papel fundamental como generadora de empleo en el ámbito de los trabajadores por cuenta propia del ámbito rural. En este sentido hay determinadas políticas estructurales que forman parte del conglomerado normativo que tratan de incentivar el empleo. Se inscriben así dentro de los postulados establecidos por el 40.1 de la Constitución cuando obliga a los poderes públicos a realizar una política orientada al pleno empleo. Y es que el objetivo de conseguir una sociedad con empleo para todos los ciudadanos no sólo se orienta hacia la contratación e inserción como asalariados en empresas ya constituidas o en distintas administraciones públicas, sino que también supone el apoyo de emprendedores, personas que a partir de una idea son capaces de crear su propio puesto de trabajo. En consecuencia las políticas estructurales de protección social agraria forman parte de la política de empleo en la medida en que esta es el conjunto de decisiones adoptadas por el Poder Público que tiene por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, la reducción de las situaciones de desempleo y la debida protección en las situaciones de desempleo. Son técnicas expresivas del desarrollo de proyectos fundamentados en el trabajo por cuenta propia y tienen su fundamento legal como políticas de empleo en el artículo 23 de la Ley 56/2003, de empleo, cuando considera como políticas activas de empleo, entre otras, las medidas

regulación del mercado, oferta y demanda de productos agrarios y sostenimiento de los precios, las preocupaciones de esta política agraria se centran fundamentalmente en garantizar el nivel de vida de la población del campo, evitar la constante disparidad de rentas de los trabajadores agrarios en relación con los trabajadores de la industria y los servicios o el evitar el abandono de los pueblos de amplias zonas rurales como consecuencia de la escasez de recursos para hacer frente a los riesgos sociales¹⁰³⁴.

Con consecuencia de todo este desarrollo evolutivo dentro de la legislación sobre política estructural de protección social en el ámbito agrario se pueden diferenciar distintas medidas o técnicas tendentes a garantizar los niveles de subsistencia de la población agraria:

1 Asignaciones de tierras dentro de las actuaciones de reforma de las estructuras agrarias. Eran las únicas medidas que con base en la garantía de las condiciones de vida de la población agraria se venían adoptando por parte de los estados con anterioridad a la adopción de una política unitaria de desarrollo social agrario en la década de los noventa del siglo pasado.

2 Ayudas directas para el sostenimiento de la renta de la población agraria enmarcada dentro de la Política Agraria Común. Estas ayudas supusieron un cambio de orientación en la política agraria común que se venía desarrollando hasta el año noventa y dos y que consistía exclusivamente en el control de los precios agrarios.

destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social. Vid. GARCÍA VALVERDE, M.D.: "Fomento del autoempleo" en VV.AA.: *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, (MONEREO PÉREZ, J.L. y SERRANO FALCÓN, C., Dir y Coord.), op. cit., p. 84. Es por ello por lo que la autora pone de manifiesto que en el momento presente es preciso abordar el estudio de la política de fomento del empleo, desde una perspectiva más amplia que la que imponen los estrictos contornos del trabajo por cuenta ajena. Por tanto, actualmente se vienen extendiendo las medidas de fomento del empleo al ámbito del trabajo autónomo.

¹⁰³⁴ La redacción actual del Tratado Constitutivo de la Unión Europea es una manifestación clara de esa vinculación de la política económica agraria con la política de protección social. El Artículo 33 pone de manifiesto que la regulación del mercado común de productos agrarios es inseparable de una política agraria común que tenga como objetivo prioritario garantizar "un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura" teniendo en cuenta las "características especiales de la actividad agrícola, que resulta de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas".

3 Protección social enmarcada dentro de las políticas de desarrollo Rural. Se introducen a partir de las reformas operadas en la década de los noventa del siglo XX con la finalidad de garantizar en el ámbito de la población agraria unos niveles de renta y servicios en condiciones análogas a las de los demás ciudadanos.

2.- LAS ASIGNACIONES DE TIERRAS

Las asignaciones de tierras son medidas que permiten a los trabajadores agrarios hacer frente a los riesgos sociales, en vez de con la percepción de prestaciones económicas directas como ocurre con las prestaciones del Sistema de Seguridad Social, mediante el cultivo de lotes de tierra que les son adjudicados por las Administraciones públicas. Su objetivo prioritario es el de mejorar las condiciones de vida de determinados sectores de la población agraria con el fin de reparar la desprotección que pueden sufrir frente a los riesgos sociales y que puede suponer un grave riesgo de exclusión. La asignación de tierras se convierte, así, en una auténtica medida de redistribución social cuya finalidad es la de mejorar las condiciones sociales y económicas de jornaleros y cultivadores¹⁰³⁵.

Para que la asignación de tierras sea efectiva se hace necesario bien el cambio de la titularidad, o bien, del uso y disfrute de la propiedad de la tierra por ello en nuestro ordenamiento jurídico se insertan dentro de la legislación de reforma agraria. La reforma agraria es el conjunto de medidas que pretende cambiar la estructura territorial de un estado o región con una determinada finalidad. Esta finalidad puede ser variada, desde mejorar los cultivos a incrementar la producción, sin embargo, desde el punto de vista de la protección social solamente interesa la reforma agraria que tiene como finalidad el desarrollo del nivel de vida de los trabajadores agrarios. Esta es la reforma agraria de carácter distributivo y tiene su justificación en el principio

¹⁰³⁵ Vid.: VILLADOMIU, L. y ROSELL, J.: "De la explotación agraria a la empresa agraria", Comunicación a las jornadas sobre estructuras agrarias, 7 de febrero de 2002, MAPA, p. 4. La asignación de tierras se introduce así como un elemento de intervención agraria que puede ayudar a cumplir algunos de los objetivos que actualmente se le piden a la política agraria como el de colaborar positivamente en la ordenación del territorio y posibilitar la conservación ambiental pero sobre todo en lo que respecta como medida de protección social el de cubrir los déficit sociales de la población campesina.

de función social de la propiedad establecido por el artículo 33.2 de la Constitución Española.

Con base en la función social de la propiedad se permite que las administraciones públicas puedan adoptar medidas de reestructuración de la propiedad que permitan ingresar dentro del patrimonio de los productores la titularidad o uso de determinadas explotaciones que, de otra manera, supondría perpetuar la situación de monopolio que genera la propiedad privada de la tierra. Por tanto se trata de un ordenamiento jurídico incardinado en las líneas de tendencia específicas de la protección social por cuanto que no se circunscribe solamente al ámbito estrictamente privado o civil a la hora de reestructurar la propiedad sino que tiene un marcado componente público que supone una clara afectación por parte del Derecho Administrativo. Esta función pública de la propiedad de la tierra en pro de la satisfacción de necesidades de todos los ciudadanos es la que se reconoce en las diversas normas relativas a la reforma de la estructura territorial agraria que existen en nuestro país¹⁰³⁶.

No obstante, no todas las asignaciones de tierra tienen el mismo alcance y eficacia a la hora de garantizar la protección frente a los riesgos de los trabajadores agrarios. En este sentido se pueden distinguir distintos tipos de medidas redistributivas:

- La colonización.
- La reforma agraria de reparto.
- Redistribución en la concentración parcelaria.
- Instalación de jóvenes agricultores.

3 LAS ASIGNACIONES DE TIERRAS EN RÉGIMEN DE COLONIZACIÓN

3.1.- CARACTERIZACIÓN Y REQUISITOS PREVIOS

¹⁰³⁶ Así, en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973, la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, la Ley de Reforma Agraria Andaluza y el artículo 3 de la Ley del Suelo.

La colonización es una institución jurídica que permite la asignación de tierras como consecuencia de la ampliación de tierras de cultivo o de la ejecución de planes de reestructuración de grandes zonas de cultivo dentro de los que se pueden incluir la ampliación de los regadíos. En su origen se asignaban a los trabajadores agrarios terrenos improductivos cuya titularidad pertenecía a los municipios que eran mejorados con la ayuda de las administraciones públicas. Esta acción del Estado es una medida que tiene una clara naturaleza de protección social en cuanto que garantiza unas condiciones de vida aceptables para los trabajadores agrarios convirtiéndose de esta forma en instrumento eficaz para hacer frente a los riesgos que se producen en el medio agrario¹⁰³⁷.

Esta finalidad de protección social de los trabajadores agrarios en las asignaciones de tierras de la colonización se circunscribe al respeto del principio de función social de la propiedad¹⁰³⁸. La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario por la que se regulan estas adjudicaciones de tierras determina en su artículo 3 que el fin fundamental de la actuación del Estado en la puesta en práctica de estas medidas es la “elevación de las condiciones de vida de la población campesina” mediante la transformación económica y social de las grandes zonas y de las comarcas que así lo precisen y la mejora del medio rural¹⁰³⁹. Para el cumplimiento de esta finalidad social se deben respetar dos requisitos instrumentales de carácter previo:

¹⁰³⁷ Vid.: RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., MORALES ORTEGA, J.M. y CALVO GALLEGOS, F.J.: Lecciones de Derecho del empleo, op. cit., p. 448. En la actualidad estas actuaciones forman parte de la naturaleza jurídica con las medidas de fomento del autoempleo en la medida en que tratan de fomentar actividades empresariales que permitan aumentar el empleo. Así, puede entenderse como fomento del espíritu empresarial en la medida en que suponen la adopción de instrumentos que permiten crear un clima favorable para la creación y la permanencia de las empresas. En este caso explotaciones agrarias.

¹⁰³⁸ Vid.: VILLADOMIU, L. y ROSELL, J.: “De la explotación agraria a la empresa agraria”, Comunicación a las jornadas sobre estructuras agrarias, op. cit., p. 4.

¹⁰³⁹ Por ello es por lo que el artículo 2 de dicha ley exige que la explotación de la tierra debe de realizarse de tal manera que resulte rentable desde el punto de vista social en el sentido de que se preste el trabajo en las condiciones adecuadas y dignas que permita la promoción de los trabajadores agrarios mediante la aplicación de las inversiones de carácter social que sean necesarias bien directamente o en colaboración con la Administración.

1º La Gestión pública por parte de la Administración. Esta gestión pública se sustenta en la persecución de unos objetivos de utilidad general¹⁰⁴⁰. De esta forma, es como la LRDA, para atender a estas necesidades sociales específicas de la población agraria establece un organismo particular encargado de conceder los auxilios técnicos y económicos adecuados a tal finalidad colectiva. Se trata del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, IRYDA.

2º La adquisición de tierras previamente por parte de la Administración pública para proceder con posterioridad a su redistribución. Este requisito se regula en el Título I del Libro II de la LRDA y se considera un elemento imprescindible para la consecución de las medidas de reforma agraria que permitan mejorar las condiciones de vida de los trabajadores agrarios. En cualquier caso la adquisición tiene que ir destinada necesariamente a la redistribución¹⁰⁴¹. Para ello se pueden utilizar tres mecanismos distintos¹⁰⁴²:

- La compra de fincas de propiedad particular que los dueños que deseen voluntariamente enajenar previa tasación y aprobación de un plan de reparcelación y redistribución.
- La compra de aquellas explotaciones que tengan una extensión inferior a la unidad mínima de cultivo en las zonas sujetas a concentración parcelaria.
- La expropiación.

3.2.- CLASIFICACIÓN

Las adjudicaciones de tierras en la colonización presentan tres diferentes modalidades de cultivo en función de las cuales los trabajadores agrarios pueden

¹⁰⁴⁰ En este sentido se expresa el artículo 6 de la LRDA cuando establece como objetivo de los organismos encargados de la ejecución de tales asignaciones “el desarrollo comunitario de la población campesina”.

¹⁰⁴¹ Por ello el artículo 22 de la LRDA establece un plazo de tres años como máximo para proceder a la adjudicación.

¹⁰⁴² Según el artículo 20 la adquisición de las tierras debe ser realizada por el IRYDA.

obtener los recursos necesarios para hacer frente a los riesgos. Estas modalidades de cultivo son: el establecimiento de huertos familiares para trabajadores que preferentemente estén empleados en explotaciones agrarias, la constitución y complemento de explotaciones familiares y la constitución de explotaciones comunitarias.

- Establecimiento de huertos familiares. Con estas asignaciones se trata de atender preferentemente a las necesidades de la población agraria. Por ello se atribuyen prioritariamente a los trabajadores empleados en explotaciones agrarias.¹⁰⁴³.

- Constitución de explotaciones familiares. La constitución de estas explotaciones debe realizarse garantizando un mínimo de rendimiento que permita a los trabajadores agrarios hacer frente las necesidades que surgen de los riesgos que se les presentan en su vida cotidiana¹⁰⁴⁴. De lo contrario no se consumaría la finalidad de protección social perseguida con la redistribución. Estas explotaciones deben de proporcionar, atendiendo a los cultivos y rendimiento, “un nivel de vida decoroso y

¹⁰⁴³ Esta atribución no se hace directamente a los trabajadores agrarios, sino que, según el artículo 24 de la LRDA, van a ser las entidades municipales en donde se encuentren enclavadas las fincas las que se hagan cargo de las mismas. Esta atribución se hace por defecto ya que la atribución inicial realizada por la Ley carece hoy de sentido pues era a las antiguas Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos, desaparecidas en la actualidad.

¹⁰⁴⁴ Vid.: LÓPEZ I MORA, F.: “El fomento del Empleo IV”, en VVAA.: *Derecho del Empleo* (SARAGOSSÁ I SARAGOSSÀ, J.V., Coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 462. La constitución de explotaciones familiares ha tenido un fuerte arraigo en nuestro país. Hay que tener en cuenta que esta medida se entiende como incentivo o apoyo a la constitución de este tipo de explotaciones frente al prácticamente nulo de las normas laborales y de Seguridad Social. Salvo el artículo 1.3 e) del Estatuto de los Trabajadores y 7.2 de la Ley General de la Seguridad Social, en el que se presume la exclusión salvo prueba en contrario de las normas laborales con sus cargas y sus costes y del encuadramiento en el Régimen General de la Seguridad Social no hay ningún reconocimiento de la explotación familiar. No ocurre así en el RETa cuando de les reconoce a los trabajadores que de forma habitual, personal y directa trabajen en la explotación familiar fajo las condiciones fijadas por el artículo 3.b) del Decreto 2350/1970. Así, se puede hablar de penalización, no suficientemente justificada pues el fraude de ley no se presume, cuando un familiar que produce en régimen asalariado por reunir las notas de laboralidad, no da derecho por ejemplo a las bonificaciones a la Seguridad Social por contratación indefinida (a jornada completa, a tiempo parcial, o como fijo discontinuo), si mantiene vínculos de parentesco hasta el segundo grado inclusive, por consanguinidad o afinidad, con el empresario o con los que ostentan cargos de dirección o son miembros de los órganos de administración de las entidades o de las empresas que revisten la forma jurídica de sociedad, así como las que se producen con estos últimos, art. 8.1. b) de la Ley 12/2001. De esta forma en el ámbito agrario se venían reproduciendo fórmulas de apoyo a la constitución de las explotaciones familiares que en el resto de los sectores no están empezando a ser tomadas en consideración hasta la actualidad.

digno” para una familia agraria en la que al menos dos de sus miembros cultiven directa y personalmente la explotación¹⁰⁴⁵.

- Explotaciones Comunitarias. En estas explotaciones se pone de manifiesto esa finalidad de supervivencia atribuido a todas estas formas de cultivo¹⁰⁴⁶. Según el artículo 26 de la LRDA las explotaciones deben tener una estructura social adecuada y una magnitud suficiente para ser económicamente viables. Sin embargo, el establecimiento de determinados límites pone de manifiesto como no se persigue en ningún caso un enriquecimiento adicional del trabajador por encima de una cobertura estándar de subsistencia que le permita hacer frente a los riesgos sociales¹⁰⁴⁷.

Las explotaciones comunitarias se atribuyen a Cooperativas, Grupos Sindicales de Colonización u otras Agrupaciones de agricultores. Estas entidades deben estar formadas por agricultores que cultiven personalmente unidades inferiores a Explotaciones Familiares o por trabajadores agrarios priorizando a las constituidas por jóvenes con formación profesional. La entidad se obliga, además, a que el cultivo se haga de forma personal por sus miembros o socios.

3.3.- RÉGIMEN JURÍDICO

¹⁰⁴⁵ Como expresa el artículo 25 de la LRDA la adjudicación puede ser complementaria en el sentido de adicionar tierras y bienes a la propiedad originaria del beneficiario que permitan adquirir ese nivel de vida satisfactorio para hacer frente a las necesidades. También se pone de manifiesto esa finalidad de protección social para el ámbito agrario en la medida en que se da prioridad a trabajadores profesionales que residen habitualmente en la zona de la finca adjudicada, que sean cultivadores directos y personales y que dentro de sus unidades familiares tengan que atender a un mayor número de hijos. En este último caso como consecuencia de la mayor proclividad al riesgo a la que tienen que hacer frente estas unidades familiares agrarias.

¹⁰⁴⁶ Vid.: CRESPO SÁNCHEZ y GRÁVALOS GASTAMIZA, “El programa escuela empresa y la inserción laboral”, Inserción Laboral, Huelva, 1999, p. 459. Este tipo de explotación pone de manifiesto la vertiente o dimensión colectiva del autoempleo. En este caso los propios trabajadores agrarios se asocian con la finalidad de mantener su propia explotación. Para ello tienen que aportar su trabajo y deben asumir la gestión y dirección de la empresa. Estas explotaciones forman parte de un sector económico específico formado por cooperativas, sociedades laborales y otras formas económicas y jurídicas que incorporan los principios de autogestión y solidaridad, donde la propiedad de la explotación, total o mayoritariamente, pertenece de hecho y de derecho a sus propios trabajadores.

¹⁰⁴⁷ Así, según ese mismo artículo 26, los ingresos de cada uno de los miembros de la comunidad no pueden ser en ningún caso superior a los que se proporcionarían en las adjudicaciones de Explotación Familiar.

La asignación de tierras a los trabajadores agrarios corresponde a la Administración en el ejercicio de sus facultades discrecionales (STS de 5 de noviembre de 1991). Para ello se pueden utilizar tres mecanismos jurídicos establecidos en la LRDA: La Concesión Administrativa, el régimen de propiedad o el patrimonio familiar.

3.3.1.- Concesión Administrativa

Con carácter general las asignaciones de tierra no se realizan mediante la transmisión de la titularidad sino que, en un primer momento, se realiza a través de un título de concesión administrativa por parte del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario¹⁰⁴⁸. El concesionario tiene que ser el empresario de la explotación, tiene que cultivar personalmente la explotación y tiene que someterse a las normas de explotación que hayan sido formuladas por el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario como por ejemplo las relativas a la especificación de la intensidad agrícola y ganadera que haya de alcanzar la explotación¹⁰⁴⁹. Adicionalmente, tiene que pagar determinadas cuotas anuales y tolerar las obras de mejora que estime la administración pública.

Como pone de manifiesto el artículo 31 de la LRDA en ningún caso se permite la enajenación de la concesión pero si se permite la transmisión por actos "inter vivos": a favor de un hijo o descendiente que sea agricultor profesional o en su defecto a favor de ascendientes o hermanos que sean agricultores profesionales y cooperadores en la explotación. Estos requisitos de profesionalidad ponen de manifiesto la intencionalidad de la ley de que los beneficios de la concesión vayan destinados a hacer frente a los riesgos que se sufran por personas que se dediquen al desarrollo de la actividad

¹⁰⁴⁸ En virtud de esa concesión se establecen una serie de obligaciones en el artículo 30 de la LRDA que tienen que ser cumplidas por el concesionario.

¹⁰⁴⁹ Vid.: RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., MORALES ORTEGA, J.M. y CALVO GALLEGOS, F.J.: Lecciones de Derecho del empleo, op. cit., p. 449. Este carácter de empresario refuerza la inclusión hoy en día de estas medidas como medidas de fomento del espíritu empresarial. Se pretende la instalación de empresarios agrarios como algo positivo que permite estimular el desarrollo económico y la creación de puestos de trabajo. Sin embargo, existen importantes razones para entender que este tipo de explotaciones no crean empleo porque son pequeñas explotaciones muy sensibles y vulnerables a los cambios del ciclo económico.

agraria y no a la acumulación de beneficios que tengan una finalidad distinta a la estrictamente protectora.

Ese sentido de protección frente a los riesgos también se extrae en relación con la posible transmisión mortis causa. En caso de fallecimiento se puede transmitir la concesión al cónyuge viudo o en su defecto a uno de los hijos o descendientes que sea agricultor profesional¹⁰⁵⁰. Esta ruptura de las normas habituales de la herencia también atiende a esa finalidad de atender a la cobertura mínima de necesidades a cambio del cultivo de la propiedad y no tanto a una distribución equitativa de aquellos que pueden tener derechos sucesorios. Es decir, por encima de los derechos de sucesión prima la finalidad social de que la concesión realmente es eficaz para la cobertura de los riesgos que puede sufrir un trabajador agrario y no tanto un fin patrimonial que provocaría el fraccionamiento de la asignación y las consecuentes dificultades para poder atender con un nivel mínimo a dichas necesidades¹⁰⁵¹.

El sentido de protección frente a los riesgos que debe representar la adjudicación del trabajador agrario también se manifiesta en las causas de caducidad establecidas. Con ellas se pretende evitar que personas ajenas a los riesgos que pueden ser sufridos por los trabajadores agrarios puedan acceder a la concesión. Así según el artículo 33 de la LRDA la concesión caduca cuando falta la aptitud para el ejercicio de la empresa agraria o, cuando, se incumplan de forma reiterada o con dolo o culpa grave los requisitos de cultivo personal y sometimiento a las normas de explotación del Instituto¹⁰⁵².

¹⁰⁵⁰ Así lo establece el artículo 32 de la LRDA, modificado por la disposición final segunda de la Ley de Modernización de las explotaciones agrarias de 1995. En el caso de varios descendientes agricultores se estará al testamento o bien al elegido por acuerdo. A falta de acuerdo se debe estar a aquél de los hijos que viniera cooperando habitualmente en el cultivo. En caso de no quedar descendientes se está al designado en testamento pero siempre y cuando sea agricultor.

¹⁰⁵¹ Vid.: VILLADOMIU, L. y ROSELL, J.: "De la explotación agraria a la empresa agraria", Comunicación a las jornadas sobre estructuras agrarias, op. cit, p. 4.

¹⁰⁵² Vid.: LÓPEZ I MORA, F.: "El fomento del Empleo IV", en VVAA.: *Derecho del Empleo* (SARAGOSSÁ I SARAGOSSÀ, J.V., Coord.), op. cit., p. 458. El principal problema que genera este tipo de concesión desde el punto de vista de las rentas agrarias es el de si se trata de un auténtico aparcerero como consecuencia del pago de la cuota anual y el ejercicio de la actividad empresarial. En ese caso se le reconocerían al trabajador determinados derechos laborales específicos que garantizarían su nivel de rentas. De partida hay que decir que se trata de una

3.3.2.- Adjudicaciones en propiedad

Para poder acceder a la propiedad de la explotación se establecen un conjunto de requisitos que en la práctica han resultado un tanto exhaustivos, dada la dilación temporal requerida y los presupuestos económicos establecidos, y que han supuesto una de las causas de la escasa efectividad de esta medida para combatir los riesgos sociales. En primer lugar se atiende otra vez a ese carácter de protección social de carácter profesional en la medida en que se determina por el artículo 34 de la LRDA que no se puede haber declarado la falta de aptitud por parte del concesionario para el ejercicio de la empresa agraria. También se tienen que cumplir las obligaciones derivadas de la concesión. Por último, tienen que haber transcurrido ocho años a contar desde la instalación del concesionario en la explotación y se tiene que pagar un canon económico determinado.

3.3.3.- Patrimonios Familiares

Según el artículo 36 de la LRDA se permite que con carácter definitivo se puedan adjudicar, bien solamente o en unión de los bienes que aporten los adjudicatarios determinados lotes de tierra que servirán para constituir los denominados Patrimonios Familiares. Este patrimonio familiar esta constituido por una unidad económica integrada por tierras de cultivo, casas de labor, elementos de trabajo, ganado, instalaciones y, en general, los bienes y derechos inherentes a la explotación¹⁰⁵³.

contratación edificada sobre un innegable nexo asociativo, que convierte a estos trabajadores en trabajadores por cuenta propia y por lo tanto quedan fuera de las previsiones del Derecho del Trabajo. Sin embargo, la Ley de Arrendamientos Rústicos condiciona esta consideración en la medida en que obliga a asegurar a estos profesionales el salario mínimo interprofesional en cómputo anual, art. 108.1 de la Ley de Arrendamientos Rústicos. También el artículo 102.2 de la misma ley permite laboralizar la relación existente entre el aparcerero y el titular de los medios de producción. Parece que en el caso de las concesiones administrativas parece excluida esta posibilidad al tratarse de una legislación autónoma y por tanto independiente de la Ley de Arrendamientos rústicos.

¹⁰⁵³ Vid.: LÓPEZ I MORA, F.: "El fomento del Empleo IV", en VVAA.: *Derecho del Empleo* (SARAGOSSÀ I SARAGOSSÀ, J.V., Coord.), op. cit., p. 462. La posibilidad de constitución de este régimen específico de patrimonios familiares supone en el ámbito agrario un antecedente

La propiedad del Patrimonio Familiar tiene que quedar atribuida, en todo caso, a una persona física, como único titular del mismo. Con este requisito se vuelve a poner una vez más de manifiesto el carácter de suficiencia para hacer frente a los riesgos que sufren los trabajadores agrarios que representa esta medida de asignación. En esta misma línea de protección se establece el requisito del artículo 37 de la LRDA por el que la explotación del Patrimonio Familiar tiene que realizarse mediante el cultivo personal y directo del titular, “salvo en los casos de imposibilidad de este y de los familiares que con él conviven bajo su dependencia económica, derivada de las circunstancias de edad, sexo, enfermedad y ausencia o prohibición legales”, en los que se admite solamente el cultivo directo. Por ello, para proceder a la transmisión inter vivos de los patrimonios familiares se requiere que la persona a la que se otorgue la explotación tiene que comprometerse al cultivo personal y directo.

3.4.- LA GARANTÍA DE SUFICIENCIA PARA HACER FRENTE A LOS RIESGOS

Las asignaciones de tierras que se realizan a través de la colonización solamente permiten que los trabajadores agrarios puedan hacer frente a los riesgos sociales si su rendimiento alcanza un determinado nivel. La reducida dimensión de las explotaciones es un grave problema para las posibilidades de hacer frente a los riesgos por los trabajadores agrarios. Por ello, no basta con la adjudicación de tierras, sino que se hace necesario que las mismas sean suficientes para garantizar el nivel de subsistencia de los trabajadores agrarios adjudicatarios. Sino la medida resulta ineficiente.

de la actual importancia que dentro del régimen jurídico del autoempleo se esta dando a la constitución de las explotaciones familiares. De hecho actualmente en el marco general de la economía se esta abriendo paso la propuesta de revisar los obstáculos legales que puede haber a la constitución de estas empresas por una vía indirecta en el sentido de revisar los limites relativos a la contratación de familiares, fijando las obligaciones legales y de cotización acordes con esta iniciativa y ayanando el camino para que la empresa familiar pueda beneficiarse de las bonificaciones y ayudas por recurrir al empleo indefinido de trabajadores unidos por lazos de parentesco, de manera que con ello se vendría a fomentar el autoempleo.

La insuficiente dimensión de las explotaciones es uno de los problemas que condicionan la viabilidad futura de la misma como mecanismo para poder frente a los riesgos sociales en el ámbito agrario¹⁰⁵⁴. Para garantizar esta dimensión de las adjudicaciones que permitiera una cobertura decente, manifestación del carácter de protección social de las adjudicaciones se establece la exigencia de que las unidades de cultivo deben alcanzar una extensión mínima que permita obtener dicho nivel de beneficios¹⁰⁵⁵. De esta manera las asignaciones de tierra deben de respetar las unidades mínimas de cultivo establecidas por la administración en función de las características de los cultivos y de las comarcas de cada provincia¹⁰⁵⁶.

La utilización de este criterio supone la introducción de un elemento de reestructuración productiva que trata de sostener y elevar el nivel de recursos de los trabajadores agrarios. Con el sometimiento de las adjudicaciones a la unidad mínima de cultivo se pretenden corregir las deficiencias de carácter estructural en orden a la obtención de los recursos generados por la explotación como consecuencia del predominio de un modelo agrario de carácter básicamente familiar, si bien, este ha venido constituyendo una garantía de colonización del territorio y mantenimiento del

¹⁰⁵⁴ En este sentido se manifiesta el artículo 1 de la Ley 19/1995 de Modernización de explotaciones agrarias cuando se establece como objeto de la misma la consecución de una serie de fines entre los que se encuentran “impedir el fraccionamiento excesivo de las fincas rústicas” y “estimular la formación de explotaciones agrarias de dimensiones suficientes para asegurar su viabilidad y que constituyan la base permanente de la economía familiar de sus titulares”.

¹⁰⁵⁵ Así, el artículo 43 de la LRDA estableció que las explotaciones agrarias asignadas deberían tener una extensión suficiente para que las “labores fundamentales, utilizando los medios normales de producción, puedan llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características de la agricultura de la comarca”.

¹⁰⁵⁶ Vid.: COLINO SUEIRAS, J. y NOGUERA MÉNDEZ, P.: “Patrones estructurales y convergencia interregional en la agricultura europea”, Comunicación a las jornadas sobre estructuras agrarias, op. cit., p. 6. Hay que tener en cuenta que el elevado número de sectores regionales que hay no permite establecer unos índices homogéneos en orden a garantizar la suficiencia de la explotación. Sin embargo si se pueden establecer criterios generales que permita el establecimiento de alguna tipología que permita alguna homogeneidad a la hora de valorar esta suficiencia y así adecuarla en función de las diferencias interregionales. De esta manera se pueden establecer una serie de ratios en los que intervienen la dimensión física o territorial de las explotaciones, la dimensión económica, trabajo y especialización productiva. También se pueden utilizar otras muy necesarias y útiles para poder medir este grado de suficiencia que van desde la mecanización, la superficie agraria por ocupado agrario o los rendimientos de la tierra. Pero en cierto sentido estas variables predefinen los resultados de productividad sin tener en cuenta que al finan terminan dependiendo de la eficiencia productiva del trabajo. En cualquier caso con estas variables reflejadas en la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias se persigue el esclarecimiento en el grado de desarrollo socio-estructural de las explotaciones.

tejido rural. De esta forma, el objetivo fundamental de la Unidad mínima de cultivo es la corrección de los desequilibrios y deficiencias estructurales que condicionan el nivel de vida de la población agraria.

El cumplimiento del requisito de la unidad mínima de cultivo en las adjudicaciones encuentra una doble justificación. Por una parte en el artículo 130.1 de la Constitución española cuando establece que “los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles” y, por otra parte, al imponerse como límite al contenido y ejercicio de las facultades dominicales y otros derechos patrimoniales sobre tierras dedicadas a la agricultura, de conformidad con la función social de la propiedad determinada por el artículo 33.2 de la Constitución.

Actualmente el régimen jurídico de la unidad mínima de cultivo se regula por la Ley 19/1995 de modernización de explotaciones agrarias en concordancia con los requisitos de valoración del suelo rústico establecidos por el R.D. 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo. La unidad mínima de cultivo es la porción de suelo cultivable por debajo de la cual no es aconsejable ni deseable la fragmentación o parcelación de la finca¹⁰⁵⁷. El cumplimiento de este requisito en las adjudicaciones de tierras supone que los lotes de tierra no podrán ser inferiores a la unidad mínima de cultivo.¹⁰⁵⁸. Las encargadas de determinar la

¹⁰⁵⁷ Según el artículo 23 de la LMEA la u.m.c. es la superficie suficiente que debe tener una finca rústica para que las labores fundamentales de su cultivo, utilizando medios normales y técnicos de producción, pueda llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de la agricultura en la comarca o zona.

¹⁰⁵⁸ En este sentido se debe respetar el principio de indivisión de las fincas rústicas establecidas por el artículo 24.2 de la LMEA cuando establece que la nulidad a todos los efectos entre las partes y con relación a terceros, de los actos o negocios jurídicos, sean o no de origen voluntario, por cuya virtud se produjese la división de las fincas. Sin embargo, en virtud del artículo 25 de la LMEA si cabría una excepción cuando la adjudicación se estableciese para completar explotaciones familiares. Es decir cuando en virtud de una adjudicación inferior a la u.m.c. un trabajador agrario que tuviese una propiedad colindante pudiera conformar conjuntamente con las dos fincas una explotación que si alcanzase ese límite. El principio de indivisión en las adjudicaciones se lleva a todos los efectos ya que el artículo 26 de la LMEA exige que para proceder a la inscripción de la finca rústica adjudicada se tiene que respetar la extensión de la unidad mínima de cultivo. Esto resulta coincidente con el artículo 17 de la Ley del Suelo. Con base en este artículo el registrador no puede inscribir lo que la ley prohíbe

extensión de la unidad mínima de cultivo para secano y para regadío en los distintos municipios, zonas o comarcas son las Comunidades Autónomas dentro de su ámbito territorial¹⁰⁵⁹.

3.5.- VIGENCIA ACTUAL

La vigencia actual de las asignaciones de tierras de colonización es bastante cuestionable a pesar de que formalmente el libro II de la LRDA no ha sido derogado. Desde hace bastantes años existen elementos jurídicos que han impedido la aplicación de estas asignaciones o que han dado lugar a que solamente hayan sido tenidas en cuenta como marco jurídico general para poder proceder a otras asignaciones de carácter más específico. Entre estos argumentos destacan los siguientes:

- Deficiencias de las asignaciones para garantizar la finalidad de protección social.

El efecto protector de esta medida quedo limitado por cuanto que la explotación, bien desde el principio o pocos años después, no daba para mantener a una familia. Por lo general, se entregaban a los colonos unas pocas hectáreas para crear o completar una explotación de tipo familiar. Los colonos no tenían más remedio que trabajar en las grandes fincas o en otras actividades ya que, además, la adquisición en propiedad no se lograba hasta que hubiese transcurrido un largo periodo de tiempo y se hubiese pagado el canon correspondiente. Así, se creó la figura "semiproletaria" del colono que desarrollaba su actividad bajo dirección y tutela de la administración agraria¹⁰⁶⁰.

expresamente a pesar del posible silencio de los órganos administrativos competentes en la adjudicación, ya se trate de ayuntamientos o de la administración agraria.

¹⁰⁵⁹ En el caso de que no se haya dispuesto nada por la Comunidad Autónoma se ha de estar a lo dispuesto en la Orden de 27 de mayo de 1958 según la STS de 10 de marzo de 1986.

¹⁰⁶⁰ Vid.: COLINO SUEIRAS, J. y NOGUERA MÉNDEZ, P.: "Patrones estructurales y convergencia interregional en la agricultura europea", Comunicación a las jornadas sobre estructuras agrarias, op. cit., p. 17. Como se pone de manifiesto se puede desconfiar de los

- La pérdida de competencias de la Administración Agraria Nacional a favor de las políticas agrarias desarrolladas por las Comunidades Autónomas.

Con la asunción de las competencias en materia de agricultura por parte de las Comunidades Autónomas el organismo encargado de realizar las adjudicaciones de colonización, el IRYDA, ha ido perdiendo cada vez más relevancia en todas aquellas cuestiones relacionadas con la redistribución agraria. Las comunidades autónomas han ido creando sus propios institutos para el desarrollo de dichas competencias y han ido dejando vacío de contenido el organigrama de actuaciones del instituto de reforma y desarrollo agrario a nivel nacional. Esto ha significado que al ser el soporte instrumental para llevar a cabo las asignaciones establecidas en el libro II de la LRDA están habiendo perdido su virtualidad práctica. Cada comunidad autónoma ha establecido normas propias con las que llevar a cabo las medidas de redistribución de las estructuras agrarias¹⁰⁶¹.

Por todo lo anterior hay que concluir que la colonización actualmente tiene un carácter residual. Es una técnica que corresponde a un período de la política agraria superado en el momento presente ya que se fundamentaba en unos objetivos de protección social de inspiración social-cristiana de principios del siglo XX y en los establecidos por la dictadura franquista a mediados del mismo siglo¹⁰⁶².

resultados alcanzados por estas políticas de estructuras dentro del marco de una política agraria general insertada hoy en día en el ámbito de la Unión Europea. La inexistencia de una convergencia absoluta indica que estas políticas no han conseguido el logro de la reducción de las disparidades de renta interregional entre población rural y urbana y entre niveles distintos de población rural y de otras variables que pertenecen no sólo a lo económico sino también a lo social y a lo político.

¹⁰⁶¹ Caso paradigmático es el andaluz donde en virtud del Real Decreto 1129/84, de 4 de abril, se transfirieron a la Comunidad Autónoma de Andalucía las funciones y servicios necesarios para el desarrollo de estas adjudicaciones.

¹⁰⁶² Vid.: DE LA FUENTE, A.: "Economía regional desde una perspectiva neoclásica. De convergencia y otras historias", Revista de Economía Aplicada, núm.10, IV, p. 14. En la actualidad se está poniendo el énfasis en el desarrollo autonómico de estas medidas como instrumento potenciador de la homogeneización de rentas de la población agraria.

4.- ASIGNACIONES DE TIERRAS EN LOS PROCESOS DE REFORMA AGRARIA DE REPARTO

4.1.- EL CARÁCTER AUTONÓMICO DE LA MEDIDA

Frente a las adjudicaciones de tierras realizadas dentro del proceso colonizador establecido por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario del año 1973 la Reforma Agraria de Reparto se caracteriza por tener como eje vertebral la distribución de la propiedad entre jornaleros desposeídos. Los elementos desarrollistas de la colonización difuminaban los posibles perfiles redistributivos que las medidas colonizadoras pretendían tener. Es por ello por lo que esta modalidad de asignación de tierras solamente se puso de manifiesto en nuestro ordenamiento jurídico a raíz de la entrada en vigor de la Constitución Española y como consecuencia de la asunción de competencias en materia agraria por parte de las CCAA.

La lentitud y falta de desarrollo del proceso de desorganización y desestructuración del mundo agrícola tradicional para vencer la resistencia de las formas tradicionales de apropiación a la fuerza civilizadora impuesta por el desarrollo económico de unas Comunidades Autónomas con respecto a otras ha marcado diferencias tanto en la intensidad como en el reconocimiento de estas medidas. En la medida en que el desarrollo económico no ha alcanzado los mismos niveles en las distintas comunidades autónomas se ha puesto de manifiesto la insuficiencia en determinadas CCAA de un programa de actuación en la agricultura coherente con el nuevo principio de constitución económica de la sociedad. Esta insuficiencia ha supuesto que la manifestación de la “cuestión agraria” en estas Comunidades haya sido superior y, en consecuencia, se hayan tenido que adoptar medidas de redistribución para atender al problema¹⁰⁶³.

¹⁰⁶³ Vid.: BAJO, O.: “Integración regional, crecimiento y convergencia: un panorama”, *Revista de Economía Aplicada*, 16, VI, 1998, p. 154. El favor del activismo en materia de política regional agraria esta adquiriendo un especial vigor como consecuencia de la insuficiencia de que las políticas estructurales hayan conseguido la convergencia de rentas entre la población de agraria y la del resto de los sectores e incluso dentro de los distintos colectivos de población agraria. Así, lejos de abandonarse estas políticas por fracasadas se considera que las políticas regionales podrían proporcionar el impulso necesario para que una vez reducidas las limitaciones estructurales, el sector agrario despegara de su estado estacionario para

La asunción de estas medidas de reforma agraria por parte de las Comunidades Autónomas es el resultado del reconocimiento de esa competencia dentro del ámbito de protección dispensado por las CCAA. Este carácter social de protección se justifica con base en los artículos 130.1, 129.2 y 40.1 de la Constitución Española. Con base en estos preceptos constitucionales las asignaciones de tierras de las CCAA tratan de equiparar el nivel de vida de los trabajadores agrarios con los del resto de los sectores por cuanto que atienden con carácter particular al ámbito agrícola y ganadero a la hora de proceder a la modernización y desarrollo de los sectores económicos, permiten que los trabajadores agrarios puedan hacer frente en mejores condiciones a los riesgos sociales en la medida en que facilitan el acceso de los mismos a la propiedad de los medios de producción y atienden especialmente al riesgo del desempleo en la medida en que deben quedar insertadas dentro de la política orientada al pleno empleo desarrollada por las CCAA.

De esa interpretación de los preceptos constitucionales se deduce que este tipo de medidas no sólo son admisibles constitucionalmente, sino que, además, son la opción más coherente. Sobre este asunto hay que tener en cuenta que los preceptos económicos de la Constitución no prefiguran una determinada política económica. No obstante lo anterior no se puede olvidar que la adopción de estas técnicas de protección social conlleva en muchos casos necesariamente la realización de determinadas actuaciones por parte de los poderes públicos que inciden en materias relativas al ámbito civil y estas son competencia exclusiva del Estado. Según el artículo 149.1 7ª y 18ª el estado mantiene las competencias en materia de legislación civil y de expropiación forzosa.

El problema no viene tanto por la adopción por parte de las Comunidades autónomas de medidas de protección social sino por los requisitos jurídicos para que tales medidas se puedan llevar a efecto. Así, para no violentar los límites constitucionales del artículo 149 la legislación de las comunidades autónomas en materia de asignación de tierras han debido centrar su perspectiva más en los

conseguir una mayor cohesión social. Y es en este contexto autonómico donde las políticas de estructuras parecen estar llamadas a desempeñar un papel protagonista.

objetivos perseguidos, es decir, en la vertiente de protección social que en la vertiente civil o patrimonial de la medida. En este sentido se ha partido en los procesos de Reforma Agraria Autonómicos de una concepción de carácter autolimitado con pleno sometimiento a los principios y reglas establecidas por las leyes agrarias de ámbito nacional y, con carácter particular, por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

Este sometimiento a la legislación agraria básica del Estado ha supuesto que no se vulnere la reserva constitucional de la competencia exclusiva sobre la legislación de las bases y ordenación de la actividad económica al Estado. Las reformas operadas por las CCAA en esta materia son de índole social y no afectan a las bases y ordenación de la actividad económica general¹⁰⁶⁴. En consecuencia, esta reforma agraria de reparto llevada a cabo por las CCAA no trata de modificar los presupuestos patrimoniales de la legislación del Estado sino que está orientada por una clara finalidad de protección social en función de la cual se pretenden fijar unos objetivos de nivelación de renta y pleno empleo como consecuencia del menor desarrollo económico del sector agrario. Partiendo de estos presupuestos se va a pasar a analizar como se han regulado estas asignaciones por parte de las Comunidades Autónomas con especial detenimiento en el caso andaluz donde las especiales condiciones sociales y económicas del sector agrario han permitido un desarrollo mayor y más temprano que en el resto.

4.2.- LA REFORMA AGRARIA DE REPARTO EN ANDALUCÍA

4.2.1.- Reconocimiento como objetivo básico de la Comunidad Autónoma

La asignación de tierras es una de las medidas más antiguas que se han considerado para solucionar los problemas de carestía de la población agraria

¹⁰⁶⁴ Vid.: BAJO, O.: "Integración regional, crecimiento y convergencia: un panorama", op. cit. , p. 154. Se pone de manifiesto la especial incidencia de la actuación autonómica en el desarrollo de unas políticas de estructuras agrarias que tienen como finalidad la convergencia de rentas.

andaluza. Es por ello que hunde sus raíces en el derecho histórico¹⁰⁶⁵. Pero a pesar de esa larga tradición en el campo andaluz, esta medida se redimensionó con la asunción de la competencia en materia de agricultura por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía. De esta forma, esta técnica se ha convertido en un referente dentro de la protección social agraria andaluza¹⁰⁶⁶.

Desde sus orígenes la Comunidad Autónoma de Andalucía tuvo como objetivo prioritario la mejora de las condiciones de vida de la población agraria a través de una auténtica revolución en el sector que permitiera reparar la situación de desprotección de determinados colectivos. La asignación de tierras a trabajadores agrarios desfavorecidos por parte de administración andaluza se convierte así en una auténtica medida de redistribución social. En vez de otorgar prestaciones económicas directas a los trabajadores agrarios, como ocurre con las prestaciones del Sistema de Seguridad Social, se realiza la adjudicación de lotes de tierra que, mediante su cultivo, permita a los trabajadores salir de su situación de carestía¹⁰⁶⁷.

La reforma agraria se ha establecido como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía por parte del artículo 10 del actual Estatuto de Autonomía¹⁰⁶⁸. De esta forma, en el estatuto de Autonomía de Andalucía se concretan

¹⁰⁶⁵ Vid.: MONCLÚS F.J. y OYÓN, J.L.: "De la colonización interior a la colonización integral (1900-1936). Génesis y destino de una reforma agraria técnica", en VV.AA.: *Historia agraria de la España Contemporánea*, (GARRABOU, R., BARCIELA, C. y JÍMENEZ BLANCO, J.I., Edts.) Editorial Crítica, Barcelona, 1986, p. 347

¹⁰⁶⁶ Vid. BAIGORRI AGOIZ, A.: "El subsidio agrario en el marco regional de Extremadura" en VV.AA.: *El campo Andaluz y Extremeño: La protección Social Agraria* (CANSINO-MUÑOZ REPISO, J.M.), op. cit., p. 94.

¹⁰⁶⁷ Vid.: RODERO FRANGANILLO, A., THEOTONIO CACERES, V. y ROMERO RODRÍGUEZ, J.J.: Un nuevo marco para la política agraria andaluza, Instituto de Desarrollo Regional, núm. 39, Universidad de Sevilla. 1987, p. 56. Los autores realizan un tratamiento de la reforma agraria con referencia exclusiva a las Comunidades Autónomas de Andalucía, Extremadura y Castilla-León. Sin embargo, dan prioridad al caso Andaluz por tratarse del ámbito que sirve de referente para los otros dos. Consideran los autores que la reforma agraria andaluza se sostiene en una dirección de "transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias y como instrumento de una política de crecimiento pleno empleo y corrección de desequilibrios territoriales". Esta dicción fue copiada del antiguo Estatuto de Autonomía de Andalucía por los Estatutos extremeño y castellano. Vid.: MONEREO PÉREZ, J.L. y DÍAZ AZNARTE, M.T.: *El Estado Social Autonomico. Estudio especial del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, op. cit., p. 76.

¹⁰⁶⁸ El precedente inmediato de la regulación estatutaria es el artículo 12.11 del anterior Estatuto en el que se ponía el acento en la dimensión protectora de carácter social de la

los presupuestos constitucionales determinados por los artículos 130.1, 129.2 y 40.1 para el establecimiento de esa técnica como medida de protección social. Este objetivo determinado por el Estatuto fue desarrollado por la Ley 8/1984, de 4 de julio de Reforma Agraria de Andalucía mediante la ordenación y sistematización de todos los instrumentos de los que disponía la legislación general del Estado en la materia. Así pues, más que la introducción de medidas propias de carácter sustantivo que pudieran afectar al derecho de propiedad esta Ley supone una "lectura" en sede autonómica desde Andalucía de la legislación estatal básica en materia de Reforma Agraria. En todo caso, solamente se aligeran trámites dentro de los límites constitucionalmente admisibles y se destinan dichos instrumentos estatales a la consecución de unos objetivos específicos definidos por la propia Comunidad Autónoma¹⁰⁶⁹.

4.2.2.- Problemática constitucional

La Ley de Reforma Agraria de Andalucía ha sido objeto de controversia desde su entrada en vigor. Fruto de ello fue la STC de 26 de marzo de 1987. Según esta Sentencia la Ley andaluza de Reforma Agraria se ajusta plenamente a la Constitución. Se basa en que las innovaciones que introduce no están previstas pero tampoco prohibidas por la Constitución. Es decir, no ha innovado en materias que fueran competencia exclusiva del Estado, sino que se ha limitado a remitirse a la legislación estatal agraria. En el resto de medidas realiza solamente previsiones de tipo organizativo. En consecuencia, la Ley de Reforma Agraria respeta el orden de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma establecido en la Constitución y el Estatuto de Autonomía. Se trata de una norma que en nada infringe la Constitución y, por tanto, no existe ningún problema para su aplicación.

medida. Según dicho artículo se establecía "La reforma agraria, como instrumento esencial de una política de crecimiento, pleno empleo y corrección de los desequilibrios territoriales en el ámbito de la Comunidad Autónoma".

¹⁰⁶⁹ Vid.: DE LA FUENTE, A.: "Economía regional desde una perspectiva neoclásica. De convergencia y otras historias", op. cit., pp. 5- 63. El reconocimiento expreso de la reforma agraria por parte del Estatuto de Autonomía de Andalucía pone de manifiesto la necesidad que existe de seguir arbitrando unas políticas estructurales de este tipo en el ámbito agrario para reforzar la convergencia de rentas de la población agraria.

El Reglamento de desarrollo de la Ley de Reforma Agraria aprobado por el Decreto 276/1984 también fue impugnado, esta vez por la Federación de Agricultores y Ganaderos de Andalucía, mediante un recurso contencioso administrativo de carácter ordinario. En este caso el decreto si fue declarado nulo de pleno derecho por la Audiencia Territorial de Sevilla en la Sentencia de 4 de febrero de 1986¹⁰⁷⁰, al no cumplirse un requisito de carácter formal, el Dictamen del Consejo de Estado. La ausencia del Dictamen del Consejo de Estado resulta inadmisibles porque, aunque formalmente se estuviese desarrollando una Ley andaluza, materialmente se trataba del desarrollo de legislación estatal.

La anulación del Decreto no significó que los actos que se realizaron de conformidad con el mismo fueran anulados automáticamente por dos razones:

1ª Por el establecimiento de un reglamento de ejecución posterior que cumpliendo con el requisito formal del dictamen del Consejo de Estado atribuye validez a los mismos. El Decreto 402/1986, de 30 de diciembre aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley de Reforma Agraria¹⁰⁷¹.

2ª Porque la finalidad de las asignaciones y el cumplimiento de los requisitos para llevarlas a cabo se determinaban con carácter general por la propia ley.

Posteriormente se han seguido planteando una gran cantidad de recursos que han afectado a las actuaciones llevadas por la administración a la hora de Declarar una comarca como de Reforma Agraria, a las clasificaciones de suelos y tablas de equivalencia, a las listas de declarantes en las comarcas de reforma agraria... En cualquier caso, el estudio de estos recursos no resulta tan relevante desde el punto

¹⁰⁷⁰ Confirmada por la STS de 6 de junio de 1988 y por la de 19 de octubre de 1989.

¹⁰⁷¹ Este reglamento reproduce en gran parte el contenido del Decreto 276/1984, aunque con leves modificaciones. Sin embargo, esta vez, su tramitación si se realizó ajustándose a derecho en la medida en que se realizó de acuerdo con el Consejo de Estado.

de vista de la protección social por cuanto que afectan más al significado y alcance del Derecho de propiedad¹⁰⁷².

La resolución de todos estos recursos ha puesto de manifiesto que en ningún caso la Ley de reforma agraria ha infringido la Constitución. Las modificaciones de carácter social que introduce la Ley no afectan en ningún caso a las bases y ordenación de la actividad económica del Estado. Si se entendiera lo contrario se limitarían en sentido literal las competencias de la Comunidad Autónoma Andaluza en materia agrícola. Estas modificaciones de índole social solamente afectan a la política económica general del Estado mediante correcciones de mera técnica jurídica, en ningún caso afectan a elementos básicos de la misma¹⁰⁷³.

4.2.3.- Régimen jurídico de las asignaciones de tierras en la legislación de Reforma Agraria Andaluza

A. Los objetivos de instrumentación de las asignaciones de tierras

¹⁰⁷² Los recursos planteados han sido muchísimos, si bien para su estudio pueden ser agrupados en cuatro categorías, ya que básicamente lo que se ha hecho es reiterar recursos frente a actos de aplicación de la Ley de naturaleza idéntica. Estas cuatro categorías son las siguientes: 1.º recursos contra los Decretos de Declaración de una comarca como de reforma agraria; 2.º recursos contra los Decretos de actuación comarcal; 3.º recursos contra resoluciones del Instituto Andaluz de Reforma Agraria de clasificación de suelos y tablas de equivalencia; y 4.º recursos contra la lista de declarantes en las comarcas de reforma agraria. Este es el supuesto de la STS de 3 de diciembre de 1991 en el que se recurre la tabla de equivalencias para una comarca de reforma agraria porque no se tienen en cuenta los criterios que a una organización agraria le parecen convenientes, pero que no aporta prueba en la que se demuestre vicios o errores. Es el caso de la STS de 20 de diciembre de 1993 en el que se impugna la publicación de la relación de titulares de explotaciones obligados a declarar los rendimientos de sus explotaciones, obligación que viene impuesta por la ley y el decreto de declaración comarcal de reforma agraria. O el caso similar de la STS de 6 de junio de 1991, en el que se alega indefensión ante una actuación legalmente impecable de la Administración Agraria y ante la total pasividad e los afectados.

¹⁰⁷³ De esta forma se respetan las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en orden a promover el desarrollo social de la población agraria de acuerdo con el artículo 149 de la Constitución. El carácter social de las medidas protectoras establecidas en la Ley de Reforma Agraria justifica las leves modificaciones instrumentales de determinadas actuaciones que afectando a instituciones pertenecientes a otros ámbitos del ordenamiento jurídico están reservados exclusivamente al Estado.

En desarrollo de la política de crecimiento social, pleno empleo y corrección de desequilibrios en el ámbito agrario que se establece como objetivo básico de la Comunidad Autónoma de Andalucía se establecen como actuaciones comunes las adquisiciones y asignaciones de tierras. Las asignaciones se introducen como un mecanismo más de una respuesta global a la transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias para garantizar la mejora de las condiciones de vida de la población agraria. Se insertan dentro de un programa de reforma agraria integral en el que aparecen conectadas a otras actuaciones no específicas del ámbito de la protección social, por ejemplo, la compra y expropiación de tierras, las actuaciones y obras en grandes zonas y actuaciones en fincas y explotaciones.

Estas asignaciones de tierras se establecen como medida de consecución de uno de los grandes objetivos de la Ley de Reforma Agraria Andaluza, el de la solución a los graves problemas sociales del campo andaluz. Según el apartado diez del preámbulo de la Ley este objetivo se refiere a supuestos de carácter puntual o coyuntural, en los que ante la insuficiencia de otras medidas por no concurrir circunstancias de ejecución, o por la extremada agudeza de la situación existente, dada la insuficiencia extrema para hacer frente a los riesgos sociales, se haga necesario actuar mediante la expropiación por causa de interés social. En estos supuestos se sacrifican los derechos de los propietarios agrarios mediante las correspondientes garantías de carácter jurídico y económico, a través de las indemnizaciones correspondientes, para la consecución de una serie de finalidades prioritarias para la comunidad agraria¹⁰⁷⁴.

Las asignaciones de tierras tienen una utilidad eminentemente pública y responden al interés social y general de la Comunidad Autónoma Andaluza. Prueba de ello son el conjunto de requisitos y condiciones que se establecen tanto para la adquisición de las tierras por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma

¹⁰⁷⁴ DE LA FUENTE, A, "Economía regional desde una perspectiva neoclásica. De convergencia y otras historias", op. cit, p. 14. Se pone de manifiesto que dentro de un proceso de convergencia de rentas estas actuaciones llevadas a cabo por las Comunidades Autónomas todavía tendría que impulsarse ya que de no llevarse a cabo la implementación de estas políticas de estructuras se podría implicar la persistencia de unas diferencias de productividad o renta a largo plazo. Es por ello que en esta situación se impone una necesidad mayor de política regional que tendría que ser la responsable de corregir los factores responsables de las diferencias de rentas a largo plazo.

como para la asignación de las mismas a los trabajadores agrarios. La función social de la tierra es el bien jurídico fundamental que se tutela en todo este proceso, tal y como establecen los artículos 2 y 3 de la Ley de reforma Agraria. Es por esto que las adquisiciones de tierra con carácter forzoso por parte de la Comunidad Autónoma se llevan a cabo en los supuestos de incumplimiento de dicha función social.

B. Adquisiciones de tierras

Previamente al asentamiento de los trabajadores agrarios la Administración Autonómica Andaluza debe proceder a la adquisición de las tierras. Para gestionar estas adquisiciones y la posterior redistribución entre los trabajadores agrarios existe un organismo específico creado a tal efecto, el Instituto Andaluz de Reforma Agraria (en adelante I.A.R.A). Para estas adquisiciones se pueden seguir dos procedimientos:

1º La expropiación por causa de interés social. El incumplimiento de la función social de las propiedades agrarias puede ser declarado por la Administración Autonómica en función de criterios objetivos e índices técnico-económicos de aprovechamiento de la tierra y sus recursos¹⁰⁷⁵. Las consecuencias de ese incumplimiento pueden ser la expropiación del dominio y del uso de la tierra, la imposición de planes de mejora forzosa y la exacción del impuesto sobre tierras infrutilizadas impuestas por parte de la Administración Autonómica¹⁰⁷⁶.

2º Adquisición de tierras por compraventa. La finalidad social de la Ley también se manifiesta en todos los efectos derivados de la actuación de la administración en esta forma de adquisición¹⁰⁷⁷. Por ello, se da preferencia, a los propietarios que

¹⁰⁷⁵ Vid.: VILLADOMIU, L. y ROSELL, J.: "De la explotación agraria a la empresa agraria", *Comunicación a las jornadas sobre estructuras agrarias*, op. cit, p.4.

¹⁰⁷⁶ En cumplimiento de estos presupuestos el artículo 52 de la Ley de Reforma Agraria permite la expropiación de las fincas rústicas por razones de interés social. Para ello se debe emitir una declaración de interés social que se realiza a través de un Decreto aprobado por el Consejo de Gobierno. Hay que tener en cuenta que en cualquier caso estas fincas deben estar destinadas a la resolución de los problemas sociales que generaron la expropiación. Por tanto, si el problema más acuciante es la insuficiencia de recursos para hacer frente a los riesgos que sufren los trabajadores agrarios en la mayoría de los casos deben ir destinadas al asentamiento de los mimos.

¹⁰⁷⁷ El artículo 55 de la Ley de Reforma Agraria también permite que la adquisición se realice por compra-venta

asuman el compromiso de invertir la cantidad percibida en el territorio andaluz y en finalidades que redunden en beneficio del interés general¹⁰⁷⁸.

C. Formas jurídicas y beneficiarios

El asentamiento en las tierras públicas que ya estén en poder de la administración autonómica se realiza siguiendo las formas jurídicas clásicas establecidas por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario: concesión administrativa, asignación en arrendamiento o subarriendo, en este caso necesariamente cuando la expropiación haya asumido la especie de arrendamiento forzoso a favor del IARA, y asignación en propiedad.

Los colectivos beneficiarios, dado su escaso nivel de ingresos, suelen ser perceptores en buena medida del resto de medidas establecidas por las administraciones para atender a las situaciones de necesidad de los trabajadores agrarios¹⁰⁷⁹. La naturaleza social de la asignación de tierras hace que funcione como una auténtica medida complementaria o, incluso, sustitutiva de las otras medidas de protección social. Esto hace que entre la asignación de tierras y las medidas asistenciales del Régimen Especial Agrario se produzcan una serie de concordancias e interacciones. Según ese orden de preferencia hay que atender:

1º A los arrendatarios-aparceros de las tierras hasta el momento del acuerdo de iniciación del expediente de adquisición por la Administración Autonómica salvo cuando la causa que determinó la misma fuera la inadecuada explotación a ellos imputable.

¹⁰⁷⁸ El destino primordial de estas adquisiciones es el asentamiento de los trabajadores agrarios, si bien la Administración autonómica puede gestionar directamente las tierras adquiridas para cumplir los fines generales dentro de los cuales se encuentra la inserción de trabajadores agrarios. En cualquier caso la gestión del IARA sólo puede durar como máximo tres años mientras se resuelve la asignación definitiva de las tierras a los fines establecidos.

¹⁰⁷⁹ En el artículo 65 se establece un orden de preferencia para la adjudicación de estas explotaciones basado en los criterios de escasez de recursos y el contacto directo con la explotación.

2º A los trabajadores agrarios fijos de las tierras adquiridas que tuvieran esa condición en el momento de la adquisición.

3º A los trabajadores eventuales de las fincas o de los pueblos afectados o limítrofes atendiendo a las jornadas empleadas en los últimos cinco años.

4º A los demás trabajadores agrícolas incluidos los trabajadores autónomos que aporten sus tierras para explotarlas en común.

5º A los emigrantes del sector agrario retornados a la Comunidad Autónoma que al regresar desearan establecerse en la agricultura, así como los jóvenes de primer empleo.

Estos beneficiarios son trabajadores agrarios por cuenta ajena o bien pequeños titulares de explotaciones agrarias comprendidos dentro del campo de acción de las medidas de protección social agrarias. Esta característica se percibe en todos los colectivos reseñados. Tanto en los agricultores profesionales, en los trabajadores agrícolas, en los jóvenes de primer empleo procedentes del medio rural como en emigrantes del sector agrario que al regresar a la Comunidad Autónoma Andaluza deseen establecerse en la agricultura. Con ello, se trata de garantizar la finalidad social de la asignación para hacer frente a los riesgos sociales en el sector agrario. Para garantizar esa finalidad social se establece que estos trabajadores agrarios deben realizar su actividad de forma habitual y como medio fundamental de vida¹⁰⁸⁰.

Esta concordancia con el ámbito de reconocimiento del sistema de prestaciones hace que en los requisitos exigidos en los concursos de las adjudicaciones se tengan en cuenta condiciones de gestión propias de otras prestaciones sociales agrarias. La Tesorería General de la Seguridad Social juega un papel primordial en el reconocimiento de esta asignación al deber facilitar un informe de vida laboral tanto del solicitante como del cónyuge sin que en ningún caso se

¹⁰⁸⁰ Congruentemente con ello el artículo 60 de la LRAA priva de los beneficios de todo tipo otorgados al adjudicatario en relación con la explotación de la tierra y determina la caducidad de la concesión o la resolución automática del arriendo o subarriendo como consecuencia de la pérdida sobrevenida de la condición de explotador directo y personal de la explotación. Además para que ello sea aún más efectivo, el artículo 63 limita las posibilidades de aportación laboral por parte de mano de obra asalariada fija a la desarrollada personalmente por el titular o su familia en cómputo anual.

tengan en cuenta las labores realizadas en trabajos no agrarios. También se suelen tener en cuenta los certificados oficiales de cursos efectuados sobre materias agrícolas, que capaciten para realizar la actividad para poner en cultivo los lotes de tierra que se adjudican.

Pero ese carácter social de las asignaciones determinadas por la LRAA donde más se manifiesta es a la hora de privilegiar la constitución de explotaciones agrarias de carácter asociativo. El artículo 65 de la Ley establece que sólo se respetará el orden de los beneficiarios individuales en las adjudicaciones cuando no hubiera sido posible la explotación agraria de carácter asociativo. Se parte de la perspectiva de que estas explotaciones son más solidarias desde el punto de vista social y, aunque se consideran más viables económicamente, lo que realmente parece perseguirse al potenciar esta forma de adquisición es garantizar la calidad de vida y el nivel empleo de los trabajadores agrarios¹⁰⁸¹.

Todos estos rasgos de configuración jurídica demuestran que las formas de asignación de tierras públicas de la LRAA funcionan como auténticas medidas de protección social para hacer frente a los riesgos agrarios. De ahí que en todos los requisitos de adjudicación analizados se perciba la especial cautela en evitar cualquier resultado de tipo especulativo. Se trata de garantizar unos ingresos mínimos que permitan la subsistencia del Trabajador y de su familia y muestra particular de ello es la continúa reiteración en el requisito de la realización directa y personal de la actividad agraria de cada una de las formas de adquisición establecidas por la LRAA.

4.3.- LA REFORMA AGRARIA DE REPARTO EN OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

¹⁰⁸¹ Esta relevancia social atribuida a las explotaciones agrarias de carácter asociativo se pone de relieve en el artículo 64 de la Ley de Reforma Agraria cuando exige garantías para la viabilidad de las mismas, no sólo desde el punto de vista económico, en atención a la suficiencia de sus dimensiones, sino también, mediante la adopción de una estructura social adecuada. Así, en el título de adjudicación o cesión por parte de la Administración Autónoma se deben de contener las exigencias pertinentes que permitan garantizar el mantenimiento de esa estructura social adecuada.

A imitación de la Ley de Reforma Agraria de Andalucía y como consecuencia de la asunción de competencias en materia de agricultura por parte del resto de Comunidades Autónomas se ha venido gestando el desarrollo de una legislación de reforma agraria en las mismas, que ha tenido unos resultados fragmentarios y dispares en relación con la adopción de medidas estructurales de protección social¹⁰⁸². Solamente resultan significativas las medidas adoptadas en tres Comunidades Autónomas, Extremadura, Navarra y Aragón, sin embargo, a la hora de poner de manifiesto el carácter de redistribución de los recursos para hacer frente a los riesgos en un nivel similar que el efectuado por la LRAA, solamente se puede utilizar como referente el caso de Aragón¹⁰⁸³.

4.3.1.- Asignaciones de tierras en la Ley de la Dehesa de Extremadura

Dos años después de la elaboración de la Ley de Reforma Agraria de Andalucía entró en vigor la Ley 1/1986, de 2 de mayo sobre la Dehesa de Extremadura. En su Exposición de motivos resulta de una similitud sorprendente con la Ley Andaluza. Se establecen los mismos objetivos de respeto a la función social de la propiedad, progreso económico y social de la población agraria, creación de las condiciones favorables para propiciar el pleno empleo rural y la especial consideración de los jóvenes a la hora de garantizar los puestos de trabajo en el campo. Sin embargo, no se establecen medidas específicas de asignación de tierras a los trabajadores agrarios¹⁰⁸⁴.

¹⁰⁸² Vid.: COLINO SUEIRAS, J. y NOGUERA MÉNDEZ, P.: "Patrones estructurales y convergencia interregional en la agricultura europea", Comunicación a las jornadas sobre estructuras agrarias, op. cit., p. 17. Estos resultados fragmentarios y dispersidad ha podido ser la causante de la inexistencia de una convergencia absoluta en orden a la reducción de las disparidades de renta interregional entre población rural y urbana y entre niveles distintos de población rural y de otras variables que pertenecen no sólo a lo económico sino también a lo social y a lo político. Es decir, la falta de consecución del objetivo de la equiparación económica de la población puede haberse debido no a la insuficiencia de la medida utilizada sino a que no se ha implantado en la extensión en que se debiera.

¹⁰⁸³ Vid.: BAJO, O.: "Integración regional, crecimiento y convergencia: un panorama", *Revista de Economía Aplicada*, op. cit., p. 154. Esa insuficiencia pone de manifiesto la necesidad de adoptar una auténtica política de estructuras agrarias que permita la equiparación de rentas a nivel regional.

¹⁰⁸⁴ En el artículo 20 se permite que cuando una dehesa sea calificada de deficiente aprovechamiento se puede dar lugar a la expropiación por interés social de la misma como consecuencia del incumplimiento de la función social de la propiedad. Sin embargo, no se

4.3.2.- Asignaciones de tierras en al Ley de Reforma de Infraestructuras Agrícolas de la Comunidad Foral de Navarra

En 1994 se promulga en la Comunidad Autónoma de Navarra la Ley de Reforma de Infraestructuras Agrícolas, la 18/1994, de 9 de diciembre actualmente reformada por la Ley Foral 1/2002, de Infraestructuras Agrarias. En esta Ley se desarrollan una serie de medidas tendentes a la reordenación de las estructuras agrarias, mejoras de las infraestructuras agrícolas, perfeccionamiento y transformación de las zonas regables y la constitución de explotaciones viables. Como se puede apreciar también se caracteriza por la ausencia del contenido social de las medidas adoptadas. Son más bien medidas de ordenación económica. Si es de resaltar, a pesar de esa tónica general, la posibilidad de realización de concursos de adjudicación de tierras a través de los denominados Fondos de tierras en los que tienen preferencia las explotaciones agrarias prioritarias de tipo familiar y, especial mente las dirigidas, o en las que participe, un joven agricultor¹⁰⁸⁵.

establece la posibilidad de que esa adquisición por parte de la Administración Autonómica extremeña pueda ser adjudicada directamente a trabajadores agrarios que no pueden hacer frente a los riesgos que se presentan en el medio rural como consecuencia de su escaso nivel de recursos. Lo más parecido a las medidas de asignación establecidas por la LRAA son las medidas de aprovechamiento de las dehesas boyales o comunales Atendiendo a los artículos establecidos en el Capítulo XI de la Ley sobre la Dehesa se permite la asignación del aprovechamiento de esos bienes públicos a Cooperativas o Sociedades Agrarias de Transformación pero, dentro de las mismas tiene que formar parte el Ayuntamiento correspondiente, conservando, además, el título de propiedad sobre la Dehesa. La naturaleza protectora de carácter social de las medidas establecidas para el medio agrario es bastante escueta, por tanto, si se compara con la LRAA.

¹⁰⁸⁵ Estos fondos, regulados por el artículo 42 de la Ley foral de infraestructuras agrarias están constituidos por fincas y bienes afectos de diversas procedencias. Aportaciones voluntarias, adquisiciones en zonas de actuación, permutas con otras fincas de particulares... Y, también, y esto es particularmente destacable por expropiaciones no calificadas de interés social, sino, realizadas como consecuencia del no sometimiento a las obligaciones de transformación estructural determinadas por la propia ley. En cualquier caso estos fondos son de titularidad pública y están gestionados por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación de la Comunidad Foral de Navarra. En estas adquisiciones, sí se puede hablar, por tanto, de una auténtica finalidad de protección social en atención a riesgos particulares de la población agraria. Sin embargo, hay que advertir que, en ningún caso, se hace una descripción detallada de los procesos de adjudicación y asentamiento como se realiza por parte de la LRAA.

4.3.3.- Asignaciones de tierras en la Ley de Patrimonio Agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón

La ley 14/1992, de 28 de diciembre, de Patrimonio Agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón y de medidas específicas de reforma y desarrollo agrario es la que más se aproxima en su filosofía y técnica jurídica a la naturaleza protectora de carácter social atribuido a las medidas de asignación reguladas por la LRAA. Buena prueba de ello son los fines a los que queda sometido su régimen jurídico. Estos fines se apartan de perspectivas exclusivamente económicas para incidir en los aspectos más relevantes de cobertura de los riesgos sociales en el ámbito agrario¹⁰⁸⁶.

Con el desarrollo de las medidas reguladas por la Ley de Patrimonio Agrario de Aragón se pone el énfasis en alcanzar una mayor justicia y eficacia en la distribución y estructura de las tierras propiedad de la Comunidad Autónoma de Aragón, evitando la acumulación abusiva de la propiedad agraria de origen público, así como su especulación, destrucción o alteración de la misma. Se incentiva el desarrollo social de la agricultura, mediante la mejora de las explotaciones familiares agrarias, atendiendo prioritariamente al incremento de la renta agraria, a través del fomento, con carácter particular, de la creación de empresas de carácter social económicamente viables. Por último, también se persigue fomentar el cultivo directo y personal de la tierra, fortaleciendo el asociacionismo agrario y promoviendo la constitución de explotaciones agrarias de carácter comunitario.

El carácter social de los fines que se persiguen resulta indiscutible en las distintas formas de adjudicación que se establecen para su cumplimiento. Para lograr esos fines la Ley de patrimonio agrario de Aragón redonda otra vez más en ese carácter protector frente a la cobertura de los riesgos sociales en la medida en que otorga un nivel privilegiado a la adjudicación de los bienes, dada la extensión de su regulación. Por una parte se regula una modalidad de adjudicación en propiedad y por otra la adjudicación en concesión. En el caso de que se trate de adjudicaciones en

¹⁰⁸⁶ La determinación de estos fines por el artículo 4 supone la manifestación más evidente de la consideración social que el legislador aragonés atribuyó en su día a la transformación de las estructuras agrarias que pretendía realizar con la ley.

propiedad se establece un régimen de acceso diferido a la propiedad. En este periodo hasta la consolidación definitiva del derecho de propiedad en el patrimonio del adjudicatario se gozará de la posesión y el usufructo de los bienes adjudicados. La adjudicación en concesión se realiza con relación a aquellos bienes del Patrimonio Agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre los que la misma solamente es titular de derechos reales limitados. En cuanto al destino de los bienes y a los requisitos de adjudicación también se refuerza el carácter de atención a las necesidades sociales de la población rural¹⁰⁸⁷.

En cuanto al resto de características de estas adjudicaciones se vuelven a repetir muchos de los elementos ya analizados en las adjudicaciones reguladas por la Ley de Reforma y desarrollo Agrario. En este sentido, se establece un canon anual y un plazo mínimo de acceso a la propiedad que en este caso es de cinco años. En cuanto a subrogaciones y renovaciones también se atienden a los criterios de colaboración en la explotación y familiaridad determinados por la propia Ley de Reforma y Desarrollo agrario.

5. CONCENTRACIONES DE UTILIDAD PÚBLICA

Dentro de las medidas de reestructuración de las explotaciones que persiguen garantizar una cobertura mínima de las necesidades de los trabajadores agrarios para hacer frente a los riesgos se encuentran las concentraciones por razón de utilidad pública¹⁰⁸⁸. También existen las concentraciones por interés privado pero en ellas la

¹⁰⁸⁷ En cuanto al destino de los bienes, el artículo 19 determina que los bienes del patrimonio agrario de la Comunidad se deben destinar a completar las explotaciones agrarias ya existentes, con objeto de mejorar su rentabilidad no sólo económica sino también social. En este sentido se refiere a la constitución de explotaciones agrarias socialmente viables. En cuanto a las bases de adjudicación se atienden en el art. 21 a aquellas circunstancias que ponen en mayor riesgo de falta de cobertura a determinados sectores de la población agraria. En este sentido se deben de tener en cuenta los siguientes aspectos: la dedicación profesional a la agricultura como actividad principal, la cualidad de joven agricultor, la carencia o escasez de propiedad, el nivel de ingresos, las cargas familiares y la posesión de un título de capacitación agraria. Se privilegian, por tanto, a aquellos sectores de la población agraria que son más proclives a sufrir los riesgos como consecuencia de su escasez de recursos y que pueden estar más próximos al ámbito de la exclusión.

¹⁰⁸⁸ Vid.: LÓPEZ IGLESIAS, E.: "La vigencia de una política clásica de estructuras agrarias; reflexiones a partir de la experiencia de Galicia", Comunicación a las jornadas temáticas sobre

finalidad social no se manifiesta con la misma contundencia, aunque, eso sí, se exige que las fincas resultantes de este tipo de concentración, denominadas fincas de reemplazo resulten viables tanto desde el punto de vista económico como social¹⁰⁸⁹.

En realidad las concentraciones por interés público no consisten estrictamente en una técnica de asignación, aunque pueden ser complementarias. En estos casos no se trata de hacer frente a los riesgos sociales que se sufren como consecuencia de la ausencia de tierras en el patrimonio del trabajador agrario. En las concentraciones el trabajador dispone de un patrimonio territorial, el problema es que la organización estructural de dicho patrimonio impide que se puedan obtener los beneficios necesarios para poder solucionar la situación de carestía. El fundamento de la actuación pública en las concentraciones no es la entrega directa de un lote de tierras para uso y disfrute del trabajador agrario que le permita hacer frente a sus necesidades, sino la redistribución de una titularidad ya existente que permita una mejor organización en orden a la obtención de unos beneficios que redunden en el aumento del nivel de vida del trabajador¹⁰⁹⁰. Se trata, pues, de una medida que frente a la colonización y reforma agraria de reparto está destinada fundamentalmente a trabajadores agrarios por cuenta propia.

estructuras agrarias, MAPA, Madrid 7 de marzo de 2002, p. 30. La importancia de esta medida radica en que en determinados territorios del Estado donde no se ha llevado a cabo una regulación sobre reforma agraria está es la única política de reforma de las estructuras fundiarias, de la base territorial de las explotaciones. Este fenómeno es particularmente relevante en las zonas del noroeste español donde esta ha sido la única medida de estructuras en los últimos cuarenta años.

¹⁰⁸⁹ Hay que tener en cuenta que la finalidad pública de estas medidas es evidente. Ya no sólo por el objetivo en sí, sino también por los medios empleados. Son muchos los fondos públicos empleados al respecto. Así, esta medida viene ocupando un carácter prioritario en los Programas Operativos para la Agricultura y el desarrollo rural. Especialmente significativo es el caso gallego donde en el Programa Operativo de Agricultura y Desarrollo Rural para el periodo 2000/2006 esta medida ha supuesto el 40% de la financiación total de todo el Programa.

¹⁰⁹⁰ Vid. LÓPEZ IGLESIAS, E.: "La vigencia de una política clásica de estructuras agrarias; reflexiones a partir de la experiencia de Galicia", Comunicación a las jornadas temáticas sobre estructuras agrarias, op. cit., p. 31. Como se pone de manifiesto el impacto de la concentración parcelaria en el bienestar de los trabajadores por cuenta propia resulta relevante por cuanto que provoca un redimensionamiento de las explotaciones. La concentración parcelaria puede estimular notablemente el incremento de los recursos de los trabajadores agrarios por cuenta propia al reducir la mano de obra por hectárea y, sobre todo, al eliminar y amortiguar los obstáculos infraestructurales a la movilidad de la tierra. Esto hace que se incremente la demanda de superficies por los agricultores con el consiguiente efecto positivo en la ampliación de las explotaciones.

La regulación de estas concentraciones se lleva a cabo por la normativa de las Comunidades Autónomas que han asumido competencias en materia agraria siempre y cuanto que se respete lo establecido en el Título VI del Libro III de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, que a estos efectos se considera legislación básica competencia exclusiva del Estado. De todas formas, tampoco se han planteado excesivos problemas ya que en muchos casos se ha realizado una transcripción literal del texto de la LRDA, se establecen remisiones concretas de carácter expreso o dicha legislación estatal se utiliza con carácter general como derecho supletorio. En este contexto, sin embargo, resulta significativa la concentración de explotaciones operada en los artículos 47 y siguientes de la LRAA y en el capítulo V del Decreto 402/1986 por el que se regula el Reglamento de Ejecución de la Ley de Reforma Agraria de Andalucía, dado que, como en el caso de las asignaciones de tierras, la singularidad social y económica de esta Comunidad Autónoma a hecho que la regulación de las medidas de protección social en el ámbito andaluz tenga una especial relevancia.

La causa para llevar a cabo estas concentraciones radica en la acusada gravedad del parcelamiento de la propiedad rústica que impide la obtención de unos beneficios adecuados para la cobertura de los riesgos sociales¹⁰⁹¹. Esa finalidad social es la base del establecimiento de las distintas condiciones para la concentración que a continuación se enumeran:

1ª La suficiencia de la finca de reemplazo.

¹⁰⁹¹ Se advierte que esa finalidad social no necesariamente se cumple con la concentración parcelaria ya que ese efecto puede verse completamente anulado por la existencia de factores que bloquean la efectividad social de la medida y que son ajenos a la agricultura. Así, por ejemplo, las esperanzas o expectativas de conversión de las tierras a usos urbanos, posibilidad de forestación de las mismas o simplemente el atractivo de la tierra en tanto que inversión. En definitiva, el efecto final de la concentración parcelaria como medida de protección social en la agricultura depende de la forma en que se instrumenten estas actuaciones y del marco legal que preside la regulación de la propiedad y el uso de las superficies rústicas. Es decir, o se someten los efectos de la concentración a la utilidad social referida de modo directo por el ordenamiento jurídico o entonces carece de sentido hablar de finalidad social de la concentración parcelaria. En este sentido véanse RODRÍGUEZ BECEIRO, U.: Concentración parcelaria e estrutura das explotacións de leite de Galiza, Trabajo final de carrera inédito, Escuela Politécnica Superior de Lugo, Universidade de Santiago de Compostela 1999 y FLORES CALVETE, G. et alri.: "Concentraçom parcelária e estrutura das exploraçõs leiteiras de Galiza", comunicación presentada en el seminaria Agricultura e emparcelamento. Debates par auna nova política de emparcelamento, Lisboa 6-7 de diciembre de 2001.

La concentración tiene como primordial finalidad la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuadas, a cuyo efecto, y realizando las compensaciones entre clases de tierras se pretenden suprimir las explotaciones que resulten antieconómicas y, por tanto, insuficientes para poder hacer frente a los riesgos sociales por parte de sus titulares. De esta forma, los propietarios que aporten a la concentración parcelaria tierras con una superficie total superior a la unidad mínima de cultivo, no se les podrá adjudicar en equivalencia de su aportación una finca de reemplazo inferior a dicha unidad mínima, salvo por exigencias topográficas o para evitar una alteración sustancial en las condiciones de las explotaciones y sin perjuicio en todo caso de la finalidad social antes mencionada.

Para la consecución de este objetivo, y con base en el principio de la función social de la propiedad, se permite que las tierras existentes en una zona legalmente sujeta a concentración parcelaria pueda ser totalmente expropiada a fin de proceder a una nueva redistribución de la propiedad en la comarca correspondiente. La adopción de esta medida sólo puede ser adoptada por el Gobierno en los casos en que el problema social creado por la excesiva división de la tierra sea particularmente grave, y siempre que se trate de concentraciones declaradas de oficio, que haya aportaciones de nuevas tierras y que, después de la redistribución, ningún cultivador directo resulte obligado a abandonar la tierra u obtenga otras de menor valor que las que anteriormente cultivaba¹⁰⁹².

2ª La prioridad de los intereses colectivos.

¹⁰⁹² Vid. LÓPEZ IGLESIAS, E.: "La vigencia de una política clásica de estructuras agrarias; reflexiones a partir de la experiencia de Galicia", Comunicación a las jornadas temáticas sobre estructuras agrarias, op. cit., p. 31. Se advierte que la mejora estructural no necesariamente es garantía de ampliación de la renta de los trabajadores agrarios por cuenta propia. Hay que tener también en cuenta otra serie de condiciones como el potencial agrícola-ganadero de la explotación, la existencia de una densidad mínima de mano de obra agraria joven y que no registren una presión fuerte de las zonas urbanas. Así en el caso de las zonas de montaña las concentraciones parcelarias ya casi no pueden responder a esa finalidad social ya que la desertización demográfica está siendo muy avanzada. Esto mismo se refleja en las comarcas periurbanas donde la agrupación de las fincas y la construcción de una red de caminos está contribuyendo a favorecer el desvío de superficies para usos residenciales e industriales. Es decir, esta medida solamente resulta eficaz desde el punto de vista social si realmente se atiende a todo el conjunto de condiciones socio-económicas de un contexto agrario determinado.

Se tiene en cuenta el propósito de constituir asociaciones de carácter cooperativo o explotaciones comunitarias por parte de cultivadores directos a los que no se aporta la propiedad de la tierra y que justifican que la concentración puede facilitar la consecución de finalidades cooperativas merecedoras de protección a la hora de proponer el orden de prioridad de las distintas zonas en el desarrollo de los programas de actuación¹⁰⁹³. Además, cuando existen tierras sobrantes, durante un plazo de tres años, contados desde que el Acuerdo de Concentración es firme, se pueden utilizar para la subsanación de los errores que se adviertan. Pero cuando dichos tres años han transcurrido la Administración pública correspondiente puede disponer de las tierras sobrantes para destinarlas a finalidades que benefician a la generalidad de los agricultores de la zona. En este sentido pueden redistribuirlas utilizando el régimen de adjudicaciones propio de las asignaciones de tierras y adjudicarlas a entidades que garantizan esa aplicación general de los beneficios como es el caso de los municipios o entidades locales, siempre que las destinen preferentemente a huertos familiares para trabajadores agrícolas por cuenta ajena o a finalidades que benefician a la generalidad de los agricultores de la zona.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía dentro de las circunstancias para que se pueda proceder a la concentración de explotaciones se requiere que la mayoría de los propietarios o cultivadores de la zona se comprometan a la explotación comunitaria de sus tierras por período no inferior a doce años.

¹⁰⁹³ Sobre este tema véase ARNALTE, E.: "Ajuste estructural y cambios en los modelos productivos de la agricultura española" en Gómez Benito, C. y González, J.J. (coord): Agricultura y Sociedad en el cambio de siglo, Mac Graw Hill – UNED, Madrid, 2002, ARNALTE, E., AVELLÁ, L. y ROCA, A.: "Mercado de la tierra y dinámica de la estructura agraria en los países de la CEE", Agricultura y Sociedad, núm. 41, pp. 255-283, 1986. ARNALTE, E. y RAMOS, E.: "Arrendamiento y ajuste estructural en la agricultura española", Agricultura y Sociedad, núm. 49, pp. 177-208, AVELLÁ I REUS, L.: Medidas de intervención en el mercado de la tierra, Generalitat Valenciana, Valencia, 1993 y SUMPSI, J.M: Modernización y cambio estructural en la agricultura española, MAPA, Madrid, 1994.

El carácter social de la medida provoca que todas estas condiciones adquieran una dimensión pública¹⁰⁹⁴. Son varias las manifestaciones del carácter público de estas concentraciones:

1ª La iniciativa pública. La Concentración parcelaria puede iniciarse por petición de la mayoría de los propietarios de la zona pero con carácter preferente por las administraciones públicas cuando la dispersión parcelaria se ofrezca con acusados caracteres de gravedad en una zona determinada, de tal modo que la concentración se considere la medida más conveniente o necesaria.

2ª La gestión pública. La gestión de estas concentraciones se lleva a cabo por la administración pública encargada de la política agraria, el IRYDA o bien el organismo de que se trate en función de la CCAA, IARA en el caso de Andalucía, y no por las entidades encargadas del reconocimiento de los derechos de propiedad en el ámbito privado, notarios o registradores. , el IRYDA o bien el organismo de que se trate, IARA en el caso de Andalucía, es la entidad encargada de la concentración.

3ª La obligatoriedad de la medida. La concentración tiene que llevarse a cabo mediante la aprobación por decreto y es obligatoria para todos los propietarios de las fincas afectadas y para los titulares de los derechos reales y situaciones jurídicas

¹⁰⁹⁴ La concentración parcelaria sigue teniendo hoy una utilidad pública siempre y cuando suponga una reestructuración real de las explotaciones incardinada dentro de las nuevas orientaciones del desarrollo rural. Por ello, debe ser reformada en profundidad su instrumentación y aplicación concreta permitiendo la selección de unas zonas de actuación en las que se prioricen las áreas de mayor potencial agrario y donde no exista una fuerte presión urbana. Que se condicionen las actuaciones a la aceptación por los propietarios de ciertos compromisos sobre el destino de las superficies durante un determinado período. Que se incardine la concentración parcelaria dentro de un programa global de reestructuración de las explotaciones y ordenación territorial de la zona programa que tendría que incluir la movilización de las tierras abandonadas, el redimensionamiento de las explotaciones y la consideración de las nuevas funciones que deben cumplir actualmente los espacios rurales. En consecuencia estas nuevas explotaciones que surgen de la concentración tienen que poner de manifiesto las ventajas que realmente suponen para los trabajadores agrarios a través de un adecuado aprovechamiento de la tierra. En definitiva se requiere una actuación en profundidad aunque ello requiera una menor actuación en cuanto a extensión. Vid. LÓPEZ IGLESIAS, E.: "La vigencia de una política clásica de estructuras agrarias; reflexiones a partir de la experiencia de Galicia", Comunicación a las jornadas temáticas sobre estructuras agrarias, op. cit., p. 34.

existentes sobre ellas. Se requiere para llevarla a cabo la Declaración de utilidad pública y de urgente ejecución de la concentración parcelaria.

6. ASENTAMIENTOS DE JÓVENES AGRICULTORES

6.1.- NORMATIVA APLICABLE

Dentro de las medidas de protección social agraria que tratan de garantizar la cobertura de los riesgos como consecuencia del acceso a los medios de producción por parte de los trabajadores agrarios también se encuentran las medidas de ayuda para el asentamiento de agricultores jóvenes, también denominadas ayudas para la instalación de jóvenes agricultores. Representan una aportación de capital sin la cual sería imposible el desarrollo de la actividad agraria para un trabajador agrario que trata de incorporarse por primera vez al desarrollo de esta actividad por su propia cuenta, si bien, al igual que en las concentraciones, no suponen necesariamente el acceso a la titularidad de la explotación. En vez de asignar tierras se aporta una ayuda económica que, aunque puede ir destinada a la adquisición de la explotación, también puede destinarse a la adquisición de otros elementos necesarios para la realización de la actividad: bienes de equipo, semillas, fertilizantes, etc¹⁰⁹⁵

En la actualidad su regulación se lleva a cabo por el Reglamento del Consejo número 1698/2005, de 20 de septiembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). En este reglamento se establecen las condiciones aplicables a la ayuda a los jóvenes agricultores y se

¹⁰⁹⁵ Estas ayudas forman parte de lo que en la actualidad se ha venido a denominar fomento del autoempleo y pretenden los objetivos que a continuación se relacionan. Fomentar el empleo a través del autoempleo individual mediante el inicio de una actividad económica. Consolidar a quienes ya ejercen una actividad económica mediante su trabajo por cuenta propia. Potenciar el conocimiento del trabajo autónomo por parte de la sociedad andaluza, fomentando el asociacionismo entre los trabajadores y trabajadoras autónomos y apoyando a las organizaciones que los representan. Asesoramiento y acompañamiento al trabajo autónomo. Impulsar proyectos promovidos por las Corporaciones Locales en el marco de los Nuevos Yacimientos de Empleo. Consolidar y apoyar la actividad económica del trabajador y trabajadora autónomos. Potenciar el conocimiento del trabajo autónomo. Estos objetivos se enmarcan dentro del marco para el fomento y promoción del trabajo autónomo establecido por la Ley 20/2007, de 11 de julio, por la que se regula el Estatuto del Trabajo Autónomo.

desarrolla por el Reglamento de la Comisión, 1974/2006, de 15 de diciembre, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del anterior. El Reglamento 1974/2006 especifica el momento en el que deben cumplirse las condiciones para acceder a las ayudas y los plazos para que los beneficiarios adquieran las competencias y cualificaciones exigidas que pueden conceder los Estados miembros¹⁰⁹⁶.

En el ordenamiento jurídico Español estas ayudas se han venido regulando tradicionalmente dentro de la normativa específica sobre estructuras agrarias. Así, su régimen jurídico se regula por la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de Explotaciones Agrarias y por el Real Decreto 613/2001, de 8 de junio, para la mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias. Últimamente, sin embargo, a raíz de las modificaciones en la normativa europea, se ha producido un cambio de orientación en su regulación que todavía esta en proceso de adaptación. Este cambio de orientación se ha producido con la finalidad de dar un tratamiento integral a todas las actuaciones llevadas a cabo por la administración pública en el medio agrario y, por ello, se las ha insertado en la regulación pertinente sobre desarrollo rural¹⁰⁹⁷.

La inserción de las medidas de instalación de jóvenes agricultores dentro del Plan Nacional de Desarrollo Rural supone que las Comunidades Autónomas se encarguen de la gestión final de la prestación con base en las propuestas realizadas a nivel nacional. En última instancia estas medidas deben someterse a los Programas de Desarrollo Rural elaborados por las Comunidades Autónomas. Dicho proceso ha consistido en la elaboración de un documento base de carácter nacional con el fin de

¹⁰⁹⁶ Estas ayudas se establecieron en su origen por el ordenamiento jurídico comunitario tomando como ejemplo las actuaciones desarrolladas en Francia para hacer frente al desempleo agrario a través de la incorporación de los jóvenes a la agricultura. Con posterioridad los países miembros las han ido adoptando pero siempre respetando las directrices comunitarias. La primera norma comunitaria al respecto fue el Reglamento del Consejo sobre mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, 797/85. Este reglamento fue modificado por el posterior Reglamento 1257/1999,

¹⁰⁹⁷ Con esta nueva perspectiva, las medidas de instalación de jóvenes agricultores han sido configuradas como medidas horizontales dentro del Plan Nacional de Desarrollo Rural 2007/2013, de 2 de abril del 2007 y el Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007/2013, de 22 de octubre de 2007.

establecer criterios básicos que permitieran a las diversas Comunidades Autónomas la adopción de las correspondientes ayudas para la instalación de jóvenes agricultores. De esta manera, las Comunidades Autónomas, a través de sus programas de desarrollo rural, son las encargadas de aplicar estas medidas de carácter horizontal. En cualquier caso, no han dejado de perder su significación en cuanto que medidas de carácter estructural ya que se sostienen sobre los principios mejora y modernización de las explotaciones agrarias. Por eso y, aunque sometidas a la normativa de desarrollo rural, siguen teniendo como referente normativa la LMEA y su reglamento de desarrollo.

6.2.- OBJETIVOS DE LAS AYUDAS

El Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013 se guía por una clara orientación de protección social a la hora de establecer los objetivos que se pretenden con el establecimiento de las ayudas para la instalación de jóvenes agricultores. Estas medidas se configuran para hacer frente a los riesgos sufridos en el ámbito agrario en función de los factores especiales de su población que afectan al incremento o generación de dichos riesgos. Dentro de estas circunstancias se pueden destacar las siguientes:

1.- La falta de empleo en el sector agrario. Con estas medidas se pretende fomentar el empleo en el sector agrario y en la actividad de la explotación, con especial consideración hacia las mujeres. Para su consecución, estas ayudas atienden como fin primordial a la mejora de la cualificación de los trabajadores agrarios, teniendo en cuenta criterios de mejor capacitación profesional¹⁰⁹⁸.

2.- El envejecimiento de la población agraria. Con las ayudas se pretende el rejuvenecimiento de la población agraria fomentando el relevo generacional para

¹⁰⁹⁸ Vid. GARCÍA VALVERDE, M.D.: "Fomento del autoempleo" en VV.AA.: *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, (MONEREO PÉREZ, J.L. y SERRANO FALCÓN, C. Dir y Coord.) op. cit, p. 81. Esta figura se encuadra perfectamente dentro de las iniciativas dirigidas al fomento del autoempleo, entendido "sentido amplio" como oportunidad para el acceso a una actividad profesional a través de la propia creación de su puesto de trabajo.

contribuir a la dinamización del sector. Con ello se evita el abandono de las explotaciones manteniendo o mejorando la actividad agraria e, incluso, complementándola con otras actividades realizadas en el medio rural, como el pastoreo. Consecuentemente también se contribuye al mantenimiento de la población en el medio rural.

3.- La escasez de recursos para hacer frente a los riesgos. Las ayudas persiguen aumentar los beneficios de los trabajadores agrarios para hacer frente a los riesgos sociales a través de la mejora de la competitividad de las explotaciones mediante la adaptación de la producción al mercado, incrementando la rentabilidad de las producciones e impulsando la innovación y utilización de nuevas tecnologías.

Todos estos indicadores ponen de manifiesto que estas ayudas han supuesto un factor de compensación frente a la imposibilidad de establecer medidas de protección por desempleo similares a las de los trabajadores por cuenta ajena para el colectivo de los trabajadores agrarios por cuenta propia. Estas medidas, al facilitar la instalación inicial de los jóvenes agricultores y permitir el ajuste estructural de las mismas tras la instalación inicial se convierten en un instrumento eficaz para contrarrestar el riesgo de desempleo en la población juvenil rural¹⁰⁹⁹. Así, estas ayudas van destinadas primordialmente a que los jóvenes del mundo rural puedan acceder por primera vez a la titularidad o cotitularidad de una explotación agraria y, en consecuencia, puedan disfrutar directamente de los beneficios generados por la misma, aumentando su renta y permitiendo una capacidad económica superior para hacer frente a los riesgos.

Esta garantía frente a los riesgos en el ámbito agrario se manifiesta incluso cuando las ayudas no vayan destinadas directamente al acceso a la titularidad de la

¹⁰⁹⁹ Según el artículo 23 de la Ley 56/2003, de Empleo, dentro de las políticas activas de empleo se encuentran, entre otras las medidas destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social. En consecuencia la política del fomento del empleo en el momento actual se debe abordar desde una perspectiva más amplia de la que imponen los contornos del trabajo por cuenta ajena. Es por ello, que las medidas de fomento del empleo se están extendiendo cada vez más al ámbito del trabajo autónomo. Por ello estas medidas pueden ser calificadas como políticas activas de empleo porque ponen de manifiesto el desarrollo de un proyecto empresarial fundamentado en el trabajo por cuenta propia.

explotación agraria por el joven agricultor. Es necesario advertir que la normativa europea permite que puedan ir enfocadas a la asunción de tareas de gestión. Sin embargo, en el caso español no se ha profundizado mucho en su regulación. Solamente el Estatuto de la Explotación Familiar Agraria y de los Agricultores Jóvenes reguló una ayuda consistente en el “acuerdo de colaboración” en la gestión de una explotación familiar, no obstante, esta figura actualmente ha desaparecido.

6.3.- REQUISITOS PARA LA CONCESIÓN DE LAS AYUDAS

6.3.1. Requisitos de vulnerabilidad frente a los riesgos¹¹⁰⁰

En cuanto a la vulnerabilidad frente a los riesgos se establecen determinados criterios que ponen de manifiesto la proclividad al riesgo de los trabajadores agrarios destinatarios de las ayudas, sobre todo con respecto al de desempleo:

- 1) Estar dado de Alta en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social o en el Régimen Especial de trabajadores autónomos en función de su actividad agraria.

Además del aspecto formal que el requisito representa supone una garantía material de que el trabajador se encuentra dentro de la órbita de afectación de los riesgos sociales agrarios. Este requisito se establece solamente con carácter general en el caso de explotaciones agrarias prioritarias.

- 2) Edad.

Se establece un límite máximo de edad con la finalidad de que los trabajadores destinatarios de las ayudas sean realmente jóvenes del ámbito rural que pueden verse

¹¹⁰⁰ La legislación comunitaria ha establecido los límites dentro de los que se debe arbitrar este sistema de concesión de ayudas que como en muchas otras medidas de protección social agraria giran en torno a dos elementos, la vulnerabilidad al riesgo y la profesionalidad agraria. En el artículo 22 del Reglamento 1698/2005 se establecen los requisitos para que los jóvenes agricultores puedan ser beneficiarios.

abocados a una situación de exclusión. El artículo 22 del Reglamento del Consejo establece un límite de 40 años para poder tener acceso a la percepción de las ayudas.

En nuestro ordenamiento jurídico interno el Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007/2013 respeta los límites por edad establecidos en la LMEA y la legislación específica de las Comunidades Forales. El artículo 2.7 de la Ley de Modernización de las explotaciones agrarias establece que el trabajador joven tiene que tener una edad comprendida entre los dieciocho y los cuarenta años para poder acceder a la ayuda. En el caso de las comunidades forales hay que tener en cuenta el art. 3.6 Decreto foral legislativo 150/2002, de 2 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral del Registro de Explotaciones Agrarias de Navarra que establece algunas precisiones, en concreto en lo que tiene que ver con la equiparación de la mayoría de edad a la emancipación por matrimonio o concesión de la patria potestad.

- 3) Instalación por primera vez como agricultor profesional.

La falta de experiencia representa un riesgo para la continuidad en el mantenimiento de la explotación y, en consecuencia, se produce una mayor vulnerabilidad frente al desempleo. Por ello, estas ayudas lo que pretenden es que los trabajadores agrarios que, por primera vez, se instalan como titulares de la explotación se consoliden en sus puestos de trabajo¹¹⁰¹.

6.3.2. Requisitos de profesionalidad agraria

Para determinar el carácter agrario de las ayudas se recurre una vez más al criterio de la profesionalidad. Esta profesionalidad se verifica mediante el cumplimiento de los requisitos que a continuación se analizan:

¹¹⁰¹ Hay que tener en cuenta que esta ayuda se inserta dentro de los programas y medidas que desarrolla la Administración, en orden a fomentar y consolidar el trabajo autónomo realizado por persona física que ejerce una actividad económica de forma individual por cuenta propia. En particular tienen la misma naturaleza jurídica que las medidas establecidas en los Planes de Fomento y Consolidación del Trabajo Autónomo establecidos por las distintas Comunidades Autónomas. En el caso andaluz se pueden mencionar en este sentido las medidas establecidas por el Plan de Fomento y Consolidación del Trabajo Autónomo de Andalucía fijado por el Decreto 175/2006, de 10 de octubre, BOJA núm. 213, 3 de noviembre de 2006.

- 1) Cualificación profesional agraria.

Para acceder a la ayuda se tiene que poseer una determinada cualificación profesional¹¹⁰². En este sentido el Marco Nacional de desarrollo rural 2007/2013 asume esa línea marcada por el R.D. 613/2001 al establecer que el joven agricultor debe poseer en el momento de su instalación las competencias y cualificaciones profesionales adecuadas que determinen las Comunidades Autónomas en sus Programas de Desarrollo Rural. En este caso, cuando no se tenga dicha cualificación se produce una bifurcación: se permite al igual que en lo determinado por el reglamento para la concesión de la ayuda que el trabajador se comprometa a su adquisición en el plazo de dos años desde la fecha de su instalación, sin embargo, desde la fecha de la concesión de la ayuda este plazo se amplía hasta los tres años. Es decir, a efectos de los plazos para comprometerse a adquirir la cualificación profesional se diferencia entre momento de la concesión de la ayuda, para el que se establece un periodo más amplio, y momento de la instalación¹¹⁰³.

Esta predilección de la normativa por que los destinatarios de las ayudas sean ya profesionales de la agricultura también se manifiesta en el artículo 2.7 de la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias cuando se establece que el joven agricultor debe ya ejercer la actividad agraria, aunque también se permite el reconocimiento de la ayuda a aquellos que sin todavía ejercerla pretenden hacerlo.

¹¹⁰² El artículo 22 del Reglamento establece que los jóvenes agricultores deben contar con las competencias y cualificaciones profesionales adecuadas. En la legislación española no necesariamente se ha exigido ese requisito en el momento de la concesión, siempre y cuando el trabajador se comprometa a adquirir esa cualificación profesional en un tiempo determinado. De esta forma, el artículo 13 del R.D. 613/2001 establece que el agricultor joven debe poseer, en el momento de su instalación, el nivel de capacitación profesional suficiente establecido por la Comunidad Autónoma o comprometerse a adquirirlo en el plazo de dos años, desde el momento de su instalación.

¹¹⁰³ Hay que tener en cuenta que dentro del marco normativo del autoempleo se reconoce la posibilidad de establecer un régimen de subvenciones para la formación. Se tratan de subvenciones que suponen la financiación parcial de los cursos relacionados con la dirección y gestión empresarial, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, a fin de cubrir las necesidades de formación del trabajador autónomo mientras se pone en marcha la empresa. Esta medida es una característica de toda la normativa del sistema de fomento del autoempleo. Así, ya aparecía contenida en la Orden de 21 de febrero de 1986 que ha sido sustituida por la Orden de 5 de junio de 2007 que a su vez esta sometida a los límites fijados por el Reglamento núm. 1998/2006, de 15 de diciembre. Estas ayudas enmarcan dentro del Programa Operativo de programación 2007-2013 que entró en vigor el 8 de junio de 2007. Vid. GARCÍA VALVERDE, M.D.: "Fomento del autoempleo" en VV.AA.: *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, (MONEREO PÉREZ, J.L. y SERRANO FALCÓN, C., Dir y Coord.) op. cit, p. 81.

Esta especificación pone de manifiesto la preferencia de la ley por aquellas personas que ya tienen un grado de conocimiento para el desarrollo de la actividad por el que establece la ayuda.

- 2) Compromiso de dedicación a la actividad agraria.

Para comprobar el grado de compromiso que tiene el beneficiario para dedicarse a la actividad agraria se establece el cumplimiento de determinadas condiciones:

1º Desarrollo de la actividad agraria durante un determinado periodo de tiempo. En el artículo 13 del R.D. 613/2001 se establece que el joven agricultor debe comprometerse a ejercer la actividad agraria durante cinco años, contados desde la fecha de la concesión de la ayuda. Este requisito se exige también en el Marco Nacional para el Desarrollo Rural 2007/2013.

2º Desarrollo de un determinado volumen de actividad agraria. En este caso el Marco Nacional de Desarrollo Rural reconoce los límites establecidos tanto por el RD 613/2001 como por la LMEA para las explotaciones agrarias prioritarias¹¹⁰⁴.

3º La obtención de un nivel de renta significativo en relación con la actividad a desarrollar. Según la remisión que realiza el Marco Nacional de Desarrollo Rural a la LMEA, la ayuda solamente se puede conceder cuando la renta unitaria del trabajo obtenida sea superior al 35% de la renta de referencia e inferior al 120% de esta en el caso de que se trate de una explotación agraria prioritaria.

4º La residencia geográfica en el entorno donde se va a desarrollar la actividad. Se utiliza un criterio de proximidad geográfica para garantizar la profesionalidad. Así, se establece por el artículo 13 que el trabajador agrario debe mantener o fijar su residencia en la comarca en donde radique la explotación o en las comarcas limítrofes,

¹¹⁰⁴ El artículo 13 del RD 613/2001 establece que el trabajador debe instalarse en una explotación que requiera un volumen de trabajo equivalente al menos a una unidad de trabajo año o comprometerse a que alcance dicho volumen en un plazo máximo de dos años desde su instalación. En el caso de los trabajadores agrarios que ya fueran titulares de explotaciones la LMEA considera que se adquiere el grado de dedicación a las actividades agrarias necesario para la concesión de las ayudas cuando la explotación alcanza unos niveles de dedicación similares a los exigidos a los titulares de las explotaciones prioritarias.

salvo en los casos de fuerza mayor o necesidad apreciada por la Comunidad Autónoma.

- 3) Presentación de un plan empresarial.

Para que la ayuda pueda concederse se requiere que el agricultor aporte el diseño de un plan empresarial que se establece como exigencia de garantía del desarrollo de las actividades agrícolas que han de llevarse a cabo en la nueva explotación. Así, el artículo 22 del Reglamento del Consejo exige que se tenga que presentar un plan empresarial con vistas al desarrollo de sus actividades agrícolas. En este plan se tiene que reflejar el grado de viabilidad económica y la situación de la explotación en la que queda instalado el joven. En la legislación española, según el artículo 13 del RD se exime de la presentación de este plan si se presenta un plan de mejora.

El plan empresarial que debe presentar el joven agricultor tiene que incluir: una descripción de la situación inicial de la explotación agrícola, con indicación de las fases y objetivos concretos de desarrollo de las actividades de la nueva explotación, información pormenorizada sobre inversiones, formación, asesoramiento o cualquier otra medida necesaria para desarrollar las actividades de la explotación agrícola. Este plan empresarial debe evaluarse por la autoridad competente en un plazo de cinco años como máximo a partir de la fecha en que se adopta la decisión de concesión de la ayuda, quedando en manos de los Estados miembros determinar las condiciones en que se recupera la ayuda recibida si el joven agricultor no cumple las disposiciones del plan empresarial en el momento en el que se procede a la evaluación.

Según el Marco Nacional de Desarrollo rural estos requisitos del plan empresarial tienen que ser concretados por los Programas de Desarrollo Rural de las Comunidades Autónomas. Estas serán las encargadas de evaluar el cumplimiento del plan empresarial en un plazo de cinco años como máximo a partir de la fecha en que se adopte la decisión de concesión de la ayuda¹¹⁰⁵.

¹¹⁰⁵ La inserción de jóvenes agricultores responde al esquema característico de las ayudas al autoempleo por lo que en su gestión están implicadas una gran variedad de instituciones y

En cuanto a las características que debe revestir el plan hay que tener en cuenta que el artículo 18 de la LEMA tiene predilección por aquellos planes que combinan las ayudas de primera instalación con otras específicas de desarrollo rural. Así, a fin de potenciar el desarrollo de la explotación de los jóvenes que se instalan, las Comunidades Autónomas deben dar preferencia en la concesión de las ayudas solicitadas a jóvenes que, en su plan empresarial, hagan uso de la combinación de ayudas a primera instalación con otras medidas de desarrollo rural, especialmente la medida de modernización de explotaciones, sin perjuicio de la consideración preferente en la concesión de las ayudas para la primera instalación que deben tener los jóvenes que la realicen bajo el régimen de cotitularidad.

- Asunción de responsabilidades en el desarrollo de la actividad agraria.

Se exige la asunción de responsabilidad en el desarrollo de la actividad agraria por parte del trabajador agrario joven por cuenta propia. En estos casos, el trabajador debe asumir, al menos, el 50 por 100 de los riesgos y de las responsabilidades civil, fiscal y social de la gestión de la explotación, como el acceso a la cotitularidad de una explotación agraria prioritaria o la integración como socio en una entidad que sea titular de una explotación agraria prioritaria¹¹⁰⁶.

organismos cuya finalidad es la creación de empleo y la lucha contra el desempleo. Por ello en la regulación e instrumentación de esta medida participan desde la Unión Europea y la Administración General del Estado hasta las Comunidades Autónomas. Vid. GARCÍA VALVERDE, M.D.: "Fomento del autoempleo" en VV.AA.: *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, (MONEREO PÉREZ, J.L. y SERRANO FALCÓN, C., Dir y Coord.), op. cit, p. 82.

¹¹⁰⁶ Se ha de hacer notar que en las ayudas para la inserción de jóvenes agricultores se dan las dos modalidades de autoempleo existentes. Por una parte la del autoempleo de carácter individual que consiste en la puesta en marcha de una actividad productiva o profesional por parte de una persona que la realiza de manera autónoma e individual y por otra del autoempleo colectivo o empleo asociado que consiste en la asociación del trabajo de varios sujetos mediante la puesta en marcha de una actividad productiva, generalmente mediante sociedades, que son las titulares de la empresa y dan empleo a los socios. Vid. GARCÍA VALVERDE, M.D.: "Fomento del autoempleo" en VV.AA.: *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, (MONEREO PÉREZ, J.L. y SERRANO FALCÓN, C., Dir. y Coord.) op. cit, p. 81.

Hay que precisar que también se pueden aplicar requisitos específicos cuando el joven agricultor no esté establecido como titular único de la explotación agrícola, aunque deben ser equivalentes a los que se exigen al joven agricultor que se establece como titular único de una explotación.

6.4.- MODALIDADES DE INSTALACIÓN

Los requisitos vistos establecidos por el Marco Nacional de desarrollo rural 2007/2013 para la concesión de las ayudas para la instalación de jóvenes agricultores han sido flexibilizados con relación a la anterior normativa de carácter estructural. Se permite la concesión de las ayudas a los jóvenes agricultores que compatibilizan la actividad agraria desarrollada en su explotación con otras realizadas en el medio rural, aunque se da prioridad a los trabajadores agrarios que se instalan por primera vez en una explotación agraria prioritaria. De esta forma, se establecen dos modalidades distintas de instalación:

1) Instalación por primera vez en una explotación agraria prioritaria como agricultor profesional o como titular, cotitular o socio de una explotación agraria prioritaria, existente o que alcance tal consideración en un plazo máximo de dos años desde el momento de la instalación. Además de los requisitos analizados, en su plan empresarial, deberá demostrar que obtendrá de su explotación una renta procedente de actividades agrarias y complementarias igual o superior al IPREM anual.

2) Instalarse por primera vez en una explotación agraria no prioritaria compatibilizando la actividad agraria desarrollada en su propia explotación con cualquier otra actividad económica. En este caso, son las Comunidades Autónomas las que establecen los requisitos específicos de esta instalación en los Programas de Desarrollo Rural, siendo la aplicación de esta modalidad facultativa para las Comunidades Autónomas.

Esta flexibilidad se ha llevado a cabo con la finalidad de permitir una mayor eficacia de estas ayudas en la consecución de los objetivos.

6.5.- PRESTACIONES

Según el Marco Nacional para el desarrollo rural las inversiones y gastos subvencionables son aquellos que resultan necesarios para la instalación, aunque las Comunidades Autónomas deben establecer en sus respectivos programas la relación detallada de los gastos e inversiones que pueden ser objeto de ayuda¹¹⁰⁷. Dentro de estos gastos e inversiones se encuentran:

- Las dificultades de suficiencia económica contempladas en el plan empresarial.
- Los gastos de adquisición de la titularidad de la finca. Denominados “adecuación del capital territorial”, pudiendo llegar hasta el 100% de la inversión subvencionable.
- Los gastos generados por el inicio en el desarrollo de la actividad agraria. Denominados “adecuación del capital de explotación”: se incluyen aquí la maquinaria, el ganado reproductor y otros.
 - La adquisición de cuotas y otros derechos de producción agraria.
 - Acondicionamiento de la vivienda que constituya la residencia habitual.
 - Aportación económica a entidades asociativas para su integración como socio.
 - Indemnización a coherederos de la explotación familiar.

¹¹⁰⁷ De entenderse como marco jurídico de referencia las ayudas al auto-empleo de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo entrarían a formar parte de la clasificación determinada por la misma. En este sentido se podría hablar de medidas de carácter promocional strictu sensu que son las que persiguen la remoción de obstáculos, la información y el asesoramiento, la promoción de las iniciativas emprendedoras, y un entorno favorable para el trabajo autónomo. Estas ayudas son la base para establecer los cambios futuros y permiten dinamizar las estrategias de autoempleo de los trabajadores autónomos. En segundo lugar se encuentran las medidas directas que estarían constituidas por incentivos de carácter económico. Dentro de ellas se encuentran la fijación de exenciones, reducciones o bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social y en las cargas impositivas y en tercer lugar se puede hablar de medidas indirectas tendentes a la capitalización del desempleo y las aportaciones a tanto alzado. Vid. GARCÍA VALVERDE, M.D.: “Fomento del autoempleo” en VV.AA.: *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, (MONEREO PERÉZ, J.L. y SERRANO FALCÓN, C., Dir y Coord.) op. cit, p. 84.

- Otros gastos o inversiones de instalación que se establezcan en los Programas Regionales de Desarrollo Rural.

Dentro del marco de la Ley de modernización de Explotaciones agrarias también se establecen una serie de ayudas indirectas mediante el pago de primas o bonificación de intereses en los préstamos contraídos para ejecutar las inversiones o mediante el establecimiento de una serie de beneficios fiscales¹¹⁰⁸.

6.6.- CUANTÍA

El Marco Nacional de Desarrollo Rural establece un importe de las ayudas diferente en función de la modalidad de instalación¹¹⁰⁹:

¹¹⁰⁸ Todas estas medidas forman parte de las líneas trazadas por el Capítulo V de la Ley 20/2007, de 11 de julio por el que se regula el Estatuto del Trabajo Autónomo. En los artículos 27 a 29 se establecen toda una serie de medidas que van en la dirección de fomentar y promover el trabajo autónomo. Dentro de estas medidas se encuentran las aquí mencionadas de reducción de los costes en el inicio de la actividad por cuenta propia, impulsar la formación profesional y favorecer el trabajo autónomo mediante una política fiscal adecuada. Además, hay que tener en cuenta que estas actuaciones se consideran como una obligación de todos los poderes públicos en el sentido de que en el ámbito de sus respectivas competencias deben desarrollar políticas que favorezcan el trabajo autónomo. Así lo determina el artículo 27 de la Ley 20/2007. En esta ley solamente se trazan las líneas generales de lo que se entiende que tiene que ser la política destinada al fomento del autoempleo a nivel estatal.

¹¹⁰⁹ Hay que tener en cuenta que estas ayudas entrarían dentro de las líneas programáticas de fomento de Empleo autónomo. Al tener la misma naturaleza se hacen incompatibles la recepción simultánea de ambas ayudas. Es más el paralelismo es tan evidente que se puede observar en las líneas subvencionables establecidas por la normativa sobre fomento del autoempleo. En este sentido se debe destacar la Orden de 5 de junio de 2007 (BOE de 7 de junio de 2007) que regula la concesión de subvenciones al programa de promoción del empleo autónomo. En cualquier caso las cuantías de estas ayudas están sometidas al régimen de mínimos fijado por el Reglamento de la CE núm. 1998/2006, de 15 de diciembre, en función del cual los países de la Unión Europea no pueden dar ayudas a las empresas con un importe superior a 200000 euros en un período de tres ejercicios fiscales. En esta orden se delimitan los contenidos comunes del programa de promoción de empleo autónomo, de aplicación en todo el país, sin perjuicio de su ejecución por parte de las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos de actuación. Así, la Orden establece tres líneas subvencionables perfectamente enmarcadas dentro de estas ayudas a la inserción de jóvenes agricultores. Estas tres líneas subvencionales se insertan en el sistema de cofinanciación de los fondos de empleo estatales con el Fondo Social Europeo que establece el Programa operativo para el período de programación 2007-2013 que entró a funcionar el 8 de junio de 2007. Estos tres ámbitos subvencionables son: Subvenciones por el establecimiento de desempleados como autónomos, subvenciones financieras a tanto alzado sobre préstamos, para reducir los intereses de los préstamos destinados a financiar las inversiones para la creación y puesta en marcha de la empresa y subvenciones para asistencia técnica, para la financiación parcial de la

1) Instalación por primera vez en una explotación agraria calificada como prioritaria. El importe máximo de la prima única será de 40000 euros. En caso de bonificación de intereses su valor capitalizado no podrá ser superior a 40000 euros. Cuando se combinen ambos tipos de ayuda, su importe máximo no podrá rebasar 55000 euros. Este es el límite impuesto por el reglamento comunitario. No obstante, sin rebasar esos límites máximos, las Comunidades Autónomas, en sus Programas de Desarrollo Rural , pueden establecer, tanto en prima como en bonificación, unos importes básicos sobre los cuales determinar incrementos de hasta 10 puntos porcentuales por cada uno de los siguientes supuestos:

- Que la persona beneficiaria sea mujer.
- Que se genere empleo en la explotación, al menos de una unidad de trabajo anual adicional a la de cada joven que se instala.
- Que la explotación se encuentre ubicada en una zona desfavorecida.
- Que el joven se incorpore como socio de una explotación societaria o asociativa.
- Otros requisitos que se establezcan por las Comunidades Autónomas en sus Programas de Desarrollo Rural.

2) Instalación en una explotación agraria no prioritaria. los importes de las ayudas son de hasta un 60% respecto de los citados anteriormente.

En cuanto a las ayudas para la modernización de las explotaciones agrícolas se prevé para los jóvenes agricultores una ayuda para las inversiones destinadas a ajustarse a las normas comunitarias existentes, si dichas inversiones figuran en el plan empresarial. Esta ayuda queda fijada en el 60% del importe de las inversiones subvencionables efectuadas por los jóvenes agricultores¹¹¹⁰.

contratación, durante la puesta en marcha de la empresa, de los servicios externos necesarios para mejorar el desarrollo de la actividad empresarial, así como para la realización de estudios de viabilidad, organización, comercialización, diagnosis u otros de naturaleza análoga.

¹¹¹⁰ Estas subvenciones entrarían dentro del segundo nivel de medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo establecidas por la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo. A estas se les denomina medidas directas y se las consideran incentivos económicos. Dentro de las mismas también se encuentran la fijación de exenciones, reducciones o bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social y en las cargas impositivas.

7.- LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LAS AYUDAS DE LA P.A.C.

7.1.- LOS NUEVOS OBJETIVOS DE LA P.A.C.

En los instrumentos originarios de la Política Agraria Comunitaria la función de protección social resultaba poco perceptible. Sus objetivos básicos eran el establecimiento de precios comunes para los productos y organizaciones comunes del mercado. A estos objetivos respondieron los primeros instrumentos normativos al respecto, el Título II de la Segunda Parte del Tratado de Roma y las líneas directrices establecidas en la Conferencia de Stressa en 1958¹¹¹¹.

A partir de los años ochenta se produce un cambio de enfoque como consecuencia de las incongruencias de un sistema que a la vez que precisaba de ayudas generaba producciones excedentarias. Todo ello sin que la disparidad de las rentas de la población agraria con la de otros sectores se hubiera atenuado. Es decir, no era un sistema que directamente hiciese frente a los riesgos sociales pero tampoco indirectamente permitía mitigarlos. Esta situación de insuficiencia para hacer frente a los riesgos por parte de la población agraria puso de manifiesto que los problemas generados por la desigualdad social de este sector de la población no podían abordarse exclusivamente desde parámetros jurídicos establecidos a nivel estatal o

¹¹¹¹ Vid. MURCIA, J.L.: La agricultura española ante el reto del mercado único, Instituto de Cultura "Juan Gil Albert", Diputación de Alicante, Alicante, 1992, p. 21. Según este autor no se puede olvidar que, a pesar de todo, uno de los objetivos fundamentales por los que se establece la Política agraria comunitaria era el de combatir el retraso que la población agraria tenía con respecto a la población de la industria y los servicios. Con estas medidas los países más desarrollados del continente trataban de buscar el equilibrio entre las zonas rurales y urbanas, que sin la intervención del Estado resultaba difícil de mantener. Las consecuencias sociales de una economía libre de mercado pura en el medio agrario podría tener unos costes elevadísimos que podrían llevar al abandono masivo del medio rural y de las tierras de cultivo. A ello se unieron dos datos fundamentales: la incorporación de jóvenes a la gran ciudad y el progresivo envejecimiento de la población dedicada a los menesteres agrícolas. Esto produjo que las administraciones públicas de los distintos países europeos tomaran conciencia de la necesidad de intervenir para asegurar los niveles de bienestar de la población agraria. Es por esto, que los países europeos intentarán reforzar el nivel de vida de la población agraria a través de subvenciones, créditos blandos, ayudas tecnológicas y mejora del medio rural.

regional. Por lo tanto, se requería una modificación de la política comunitaria que hasta ese momento se estaba desarrollando en el ámbito agrario.

En el año 1992 empieza a producirse este cambio de enfoque. Se lleva a cabo una transformación de la PAC en la que se introducen ayudas directas acompañadas de medidas de desarrollo rural que perseguían convertirse en auténticas medidas de garantía social para los trabajadores agrarios por cuenta propia. De esta manera se estableció como razón de ser de la PAC el logro de proporcionar un nivel de vida razonable a los trabajadores agrarios, no sólo en términos de mera subsistencia sino también en clave de bienestar. Este bienestar individual debería revertir a su vez en la mejora de las condiciones a nivel colectivo, es decir, en la sociedad rural, permitiendo el mantenimiento de la agricultura de todas las regiones de la Unión Europea y contribuyendo al desarrollo de toda la sociedad al asegurar una oferta estable de alimentos sanos y asequibles a toda la población de la Unión.

Esta finalidad social de la PAC es la que ha dotado de funcionalidad al mantenimiento de su sistema de ayudas. Sin este enfoque la política agraria comunitaria se encuentra indefensa ante las muchas razones que se argumentan en orden a su desaparición:

1º Porque de no ser por esa visión garantista se entiende que no tendría sentido articular medidas de protección a la producción.

2º Porque resulta demasiado cara para el contribuyente y muy beneficiosa para el agricultor europeo.

3º Porque se considera que es la causa principal de subdesarrollo de muchos países del Segundo y del Tercer mundo.

Sobre este último aspecto se considera que mientras que la PAC contribuye, por una parte, al enriquecimiento de los agricultores de países que cuentan con un grado de desarrollo elevado como es el caso de los países miembros de la Unión Europea, por otro lado, repercute en la desprotección de la población agraria de otras zonas del mundo. En este sentido se han orientado las críticas provenientes de muchas organizaciones no gubernamentales que sostienen que estas ayudas

dificultan las posibilidades de exportación de los productos agrarios de otros países pobres y, en consecuencia, hacen que la población agraria de estos países se perpetúe en sus condiciones de miseria¹¹¹².

Ante estos retos actuales sólo es posible el mantenimiento de la PAC a partir de los nuevos objetivos planteados. Desde esta perspectiva necesariamente se tendría que producir la transformación de esa política agraria de calado exclusivamente económico, basada en los planteamientos establecidos con anterioridad al año noventa y dos, hacia una política de rentas que consolide el carácter social de las ayudas. Se trata de un cambio de rumbo en el que se pretenden establecer nuevos dispositivos que puedan abordar los conflictos que plantea la devastación social provocada por las instituciones vigentes en el medio agrario. Con ese nuevo enfoque social se trataría de evitar el abandono de las explotaciones y la desaparición progresiva de la población agraria que emigra para hacer frente a sus necesidades. Es por ello que, atendiendo a esos nuevos objetivos, se ha llegado a hablar de un nuevo derecho para la agricultura en la Unión Europea. Se trata de un nuevo derecho agrario en el que a través del mantenimiento de la sociedad rural se permita impulsar una agricultura sostenible, respondiendo de esta manera a las expectativas que la sociedad europea tiene hacia la agricultura.

7.2. EL DERECHO INTERMEDIO DE AYUDAS A LOS AGRICULTORES

7.2.1.- Persistencia de requisitos patrimonialistas

El establecimiento de un régimen de carácter transitorio ha provocado que en la regulación actual se mantengan elementos que todavía responden a los parámetros de productividad que existían con anterioridad a la reforma del 2003. Es, por tanto, un sistema técnicamente mixto en el que existen elementos que se contraponen a la

¹¹¹² Los partidarios de la reforma vienen considerando desde hace tiempo que la eliminación o disminución de las ayudas de la Política Agraria Comunitaria traen consigo un mayor bienestar global en la medida en que suponen una reducción de la oferta y un aumento simultáneo de la demanda de la Unión Europea, a la vez que un mayor desarrollo de los países con mayores problemas. Vid. COMAN, D. "La reforma político agrícola de la CE", El futuro de la Agricultura. Revista del Instituto de Estudios Económicos, 1987 pp. 153/154.

perspectiva de protección social que se desprende del nuevo sentido atribuido a los objetivos de la PAC. Son varias las muestras que en la regulación de las ayudas de la PAC ponen de manifiesto esta contradicción¹¹¹³:

1º Ausencia de vinculación de las ayudas a contingencias y riesgos sociales concretos. En la regulación transitoria de la PAC no se regulan de forma clara las razones por las que los agricultores pueden tener acceso a la provisión de bienes públicos. Ni siquiera se configuran como una ayuda propia para lograr la elevación del nivel de renta de los agricultores. Dentro de las características técnicas de las ayudas de la PAC que impiden que puedan ser consideradas como medidas de una auténtica política de rentas para hacer frente a los riesgos se pueden destacar las siguientes:

- 1ª.- Persistencia residual de la vinculación con el nivel de producción. El nuevo sistema de ayudas parte de dissociar el pago de las ayudas con la producción, sin embargo, todavía se mantienen algunas consecuencias derivadas de la vinculación a la producción del sistema anterior. Así, en el sistema de pago único, aunque con carácter general la finalidad de la ayuda es garantizar la estabilidad de los ingresos de los agricultores, en España se ha optado por aplicar al máximo las posibilidades de acoplamiento de las ayudas. Esto significa el mantenimiento del régimen de concesión de los porcentajes de las ayudas de manera muy similar a como se venía desarrollando con anterioridad a la Reforma. Este tipo de vinculación excluye el reconocimiento de las ayudas a causa de la actualización de un riesgo.

- 2ª.- Cumplimiento de unos requisitos de condicionalidad. La concesión de las ayudas se hace depender del cumplimiento de unos requisitos que en nada tienen

¹¹¹³ Esta claro que los nuevos objetivos de la PAC persiguen una nivelación de recursos de la población agraria con el de resto de los sectores que permita incrementar el nivel de vida y, por tanto, hacer frente a los riesgos sociales. Sin embargo, a nivel técnico se ha instalado un régimen transitorio en el que conjuntamente con elementos que ponen de manifiesto esa tendencia hacia la protección social de las ayudas o, como mínimo, hacia una política de rentas, todavía subsisten elementos que vinculan las ayudas a una política de carácter económico y de producción. Esto ha generado un sistema contradictorio que estará en vigor hasta el año 2013, año en el que se debe producir la transformación definitiva de las ayudas a los agricultores en el sentido apuntado. Por ello, se entiende que actualmente el régimen de ayudas se encuentra en una situación intermedia entre la anterior regulación y el nuevo enfoque protector.

que ver con riesgos sociales que pudieran ser objeto de cobertura. En caso de incumplimiento sobrevenido de determinados deberes de gestión o de prácticas medioambientales o de cultivo se puede dar lugar a la reducción o incluso exclusión de las ayudas. Estas prácticas están orientadas a evitar la erosión del suelo, el mantenimiento de la materia orgánica del suelo, a garantizar la salud pública y sanidad de los animales, a preservar el medio ambiente

- 3ª.- La posibilidad de cesión de los derechos de ayuda. En la protección social la afectación de los riesgos es personal y, por tanto, intransferible. La posibilidad de cesión de las ayudas de la PAC por sucesión, venta o arrendamiento supone que no estemos hablando de un derecho social sino de carácter económico¹¹¹⁴.

2º Ausencia del principio de universalidad en la cobertura. Las ayudas solamente se aplican a un grupo determinado de agricultores, no a todos en función de los riesgos que se pueden derivar como consecuencia de la insuficiencia económica. Las ayudas van destinadas solamente a los agricultores que se encuentren comprendidos en alguno de los colectivos siguientes:

- Agricultores a los que se concedió algún pago en el periodo de referencia en uno de los regímenes de ayuda específicos.

- Agricultores que han percibido la explotación o parte de ella mediante herencia real o anticipada de un agricultor que reúna las condiciones del número anterior.

¹¹¹⁴ Este régimen transitorio se regula en sus postulados básicos por el Reglamento del Consejo 73/2009, de 19 de enero, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el Reglamento 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural. El Reglamento número 73/2009 deroga al anterior Reglamento 1782/2003 por el que se estableció el sistema actualmente en vigor incorporando las modificaciones que han sido realizadas al respecto durante estos últimos años por otros reglamentos. Entre ellos se deben destacar el Reglamento de la Comisión 795/2004 por el que se establecen disposiciones de aplicación del régimen de pago único previsto en el Reglamento 1782/2003, el Reglamento de la Comisión número 796/2004 por el que se establecen disposiciones para la aplicación de la condicionalidad, modulación y el sistema de gestión y control del Reglamento 1782/2003 y el Reglamento de la Comisión 1973/2004 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento 1782/2003.

- Agricultores que reciban un derecho a pago de la reserva nacional o mediante transferencia.
- Agricultores en situaciones excepcionales relativas a arrendamiento o inversiones en la explotación.

En cualquier caso, tampoco los agricultores comprendidos en estos colectivos recibirían las ayudas sino realizan la solicitud de la misma, denominada activación de derechos. Esta posibilidad de pérdida de la ayuda por ausencia de un requisito meramente formal demuestra aún más la poca eficacia protectora de la medida. En este caso los derechos se reintegran dentro de un fondo de reserva denominado Reserva Nacional¹¹¹⁵.

3º Ausencia de los principios de suficiencia y redistribución social. Los residuos de vinculación a la producción minimizan el carácter de garantía social en la medida en que los agricultores que menos han producido o menos extensión de terreno tienen reciben menos porcentaje de las ayudas aunque su exposición al riesgo sea mayor.

El sistema de pago único introducido no supone un sistema de ayudas atendiendo a la equiparación de la población agraria o a los riesgos a los que puedan ser proclives ya que el derecho de acceso a las ayudas se reconoce por hectárea, a pesar de su intento de desvinculación con la producción. Así, el número de derechos y su valor depende de la superficie con ayuda y del importe de las ayudas recibidas en el periodo de referencia. En consecuencia, se puede observar que el sistema produce desequilibrios importantes por cuanto que van a ser los agricultores que menos posibilidad tienen de sufrir los riesgos dada la mayor extensión de su explotación los

¹¹¹⁵ En el ámbito Estatal las normas más relevantes al respecto son el Real Decreto 1612/2008, de 3 de octubre, sobre aplicación de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y el Real Decreto 560/2009, de 8 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 1612/2008, de 3 de octubre, sobre la aplicación de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería. Con ellos se realiza una adecuación a la normativa comunitaria más reciente de las normas estatales que en su día regularon este régimen transitorio. Entre otros hay que destacar los Reales Decretos 1617/2005, de 30 de diciembre, por el que se regula la concesión de derechos a los agricultores dentro del Régimen del pago único y el RD 1618/05 de 30 de diciembre, sobre aplicación del régimen de pago único y otros regímenes de ayuda directa a la agricultura y la ganadería.

que reciben más ayudas. Se trata de un sistema contraproducente desde el punto de vista de la protección social. No se trata de un instrumento que trata de aumentar la renta de los agricultores en relación a la de los otros sectores porque la renta de los agricultores menos solventes no se incrementa en proporción a la de aquellos que gozan de más superficie¹¹¹⁶.

7.2.2.- Elementos de convergencia hacia la protección social

Una vez analizados los elementos que persisten en la regulación de las ayudas de la PAC de la antigua asociación entre ayudas y producción o titularidad patrimonial se refuerza aún más ese carácter discordante de las medidas en relación con los nuevos objetivos de significación social que se han planteado. Ha quedado demostrado que las ayudas tal y como están configuradas no proporcionan una protección específica frente a los riesgos y contingencias del ámbito agrario y ello está siendo la consecuencia de múltiples críticas. Sin embargo, se debe advertir que el cambio de enfoque hacia la atención de la renta de los trabajadores está provocando una auténtica modulación de las ayudas.

Mediante la introducción de nuevos aspectos en la configuración técnica de las ayudas se percibe una transformación más amplia que pone de manifiesto el carácter transitorio en la persistencia de los elementos patrimonialistas. Las ayudas de la PAC se encuentran en un estadio intermedio en el que los nuevos objetivos establecidos impulsan una tendencia hacia el establecimiento de garantías de carácter social¹¹¹⁷. No obstante, ya se han introducido elementos que ponen de manifiesto ese nuevo

¹¹¹⁶ En resumen, estas ayudas a la renta de los agricultores todavía se mantienen vinculadas de forma indirecta a la producción ya que es muy difícil el establecimiento de un sistema homogéneo en atención a la necesidad en un país como España con una estructura agraria tan diversa. Todavía, aunque se haya cambiado de enfoque, son muchos los problemas para lograr que definitivamente las ayudas de la PAC atiendan con exclusividad a la satisfacción de las necesidades de la población agraria, a través de una valoración objetiva de los niveles de renta o atendiendo específicamente a la actualización de un riesgo. Esta confusión, provocada por el mantenimiento de consideraciones de carácter patrimonialista, ha conllevado a que los efectos de la reforma se hayan quedado en muchos casos en una simple reestructuración financiera dentro del marco de financiación aprobado por el consejo con previsiones hasta el año 2013.

¹¹¹⁷ Es por ello que se prevén continuas modificaciones hasta el año 2013 que permitan conformar a estas ayudas como auténticos mecanismos de garantía de la población agraria

alcance social que se pretende de las ayudas de la PAC. A continuación se pretende realizar un análisis exhaustivo de cada uno de ellos:

- 1) La disociación de las ayudas con respecto a la producción. Con la disociación de la producción se persigue establecer un sistema de ayudas que permita a los agricultores alcanzar un nivel de renta similar al del resto de la población, frente al sistema anterior que perseguía alcanzar un determinado grado de competitividad de la agricultura europea. Es una transformación que va de lo económico a lo social en la medida en que tal desvinculación permite trasladar el punto de vista de la concepción de las ayudas hacia el desarrollo del nivel de vida en el medio rural. Son varios los cambios técnicos que han dado lugar a tal disociación:

1º Establecimiento del sistema de pago único. En el año 2003 se introduce un sistema de ayudas denominado de pago único por el que se trata de lograr la definitiva desvinculación de las ayudas con los niveles de producción. La relegación de la vinculación de las ayudas a la producción a través del sistema de pago único es un paso previo que permite abrir espacios al nuevo cambio de orientación en las ayudas de la PAC. Es decir, supone una modificación técnica sustancial para poder dar lugar a nuevas transformaciones que sustancien materialmente la finalidad de las medidas de incrementar los recursos de la población agraria europea con la finalidad de que puedan hacer frente a los riesgos sociales en la misma medida que otros ciudadanos.

2º Extensión de las ayudas al desarrollo de cualquier actividad agraria¹¹¹⁸.

3º La concesión de nuevas ayudas en base a criterios de protección social y no de producción. En la concesión de las nuevas ayudas con base en la denominada Reserva Nacional se garantiza el acceso a jóvenes agricultores que se enfrentan a mayores riesgos para mantenerse en el desarrollo de la actividad o a agricultores

¹¹¹⁸ Hasta el año 2003 las ayudas estaban asociadas solamente a actividades agrarias que se basaban necesariamente en la obtención de un resultado económico directo. A partir de la modificación del año 2003 también los agricultores que realizan la actividad agraria de una manera sostenible independientemente de la producción obtenida o simplemente se dedican al mantenimiento de las tierras de cultivo también pueden ser receptores de las mismas.

cuyas explotaciones están localizadas en zonas desfavorecidas, sujetas a programas de reestructuración o desarrollo, y que, por ello, tienen más dificultades para hacer frente a los riesgos¹¹¹⁹. Esta distribución de ayudas por la Reserva Nacional tiene un carácter redistribuidor por cuanto que se nutre de los derechos no utilizados, de los peajes establecidos en los casos de cesiones de derechos de ayuda o por aplicación de la cláusula de beneficio inesperado y de los porcentajes de reducción de los importes de referencia. Además, hay que tener en cuenta que el sistema de ayudas concedidas por la Reserva Nacional impide la transmisión de las mismas en los cinco años siguientes al reconocimiento de la ayuda, lo que en muchos casos significa en la práctica la imposibilidad de la cesión inter vivos. Con ello, se establece un sistema en el que lo destacable es la mayor vinculación personal de las ayudas en esa línea de disociación introducida en las ayudas de la PAC. Todas estas consideraciones ponen de relieve que la reserva nacional se ha convertido en un instrumento fundamental para hacer posible el acceso a las ayudas de la PAC a agricultores necesitados de un cierto nivel de protección que con el antiguo sistema de ayudas a la producción se les habría imposibilitado.

- 2) El carácter público de su reconocimiento. Las ayudas de la PAC han quedado configuradas como atribuciones patrimoniales de fondos públicos sin contraprestación directa vinculadas a la consecución de un interés público. Son asignaciones públicas realizadas a favor de los agricultores que les permiten compensar rentas en función del trabajo desarrollado. No son derechos vinculados a la tierra, ya que se pueden transmitir sin tierras. El derecho de ayuda no se ejercita sobre ninguna finca, consiste puramente en solicitar cada año una ayuda por el hecho de haber recibido ayudas antes o haber sido concedidas por la reserva nacional en los casos y condiciones establecidos. La atribución responde a principios y reglas de

¹¹¹⁹ Entre estos colectivos se encuentran: Los agricultores en situaciones especiales que requieran una financiación específica. Los nuevos agricultores que habiendo iniciado su actividad en 2002 o con posterioridad pero a más tardar el 15 de mayo de 2004, demuestren que han ejercido la actividad de forma continuada hasta el momento de la solicitud y que no hayan recibido ayudas directas en 2002. Hay que distinguir el supuesto de nuevo agricultor de los casos en los que la nueva persona jurídica no es nuevo agricultor, si sus socios ejercían la agricultura y percibieron ayudas durante el periodo de referencia. Los jóvenes agricultores que habiendo iniciado su actividad a partir del 16 de mayo de 2004, y que solicitaron ayuda para primera instalación, cumplan los requisitos establecidos en el RD 613/01. Los agricultores cuyas explotaciones se encuentren situadas en zonas sujetas a programas de reestructuración o de desarrollo.

derecho público, está condicionada, y la privación o minoración de los derechos por modulación o falta de asignaciones presupuestarias no comporta indemnización alguna de antemano. Son medidas de derecho público que consisten en el fomento y asignación de recursos públicos¹¹²⁰.

Las ayudas de la PAC ya no suponen una adquisición originaria en virtud del disfrute de un derecho subjetivo vinculado al derecho de propiedad. Al igual que en las medidas de protección social los agricultores son beneficiarios de prestaciones públicas, independientemente de las características particulares establecidas para su reconocimiento. Este carácter público de las ayudas supone una actuación activa por parte de la Administración a la hora de su asignación y, además, es lo que justifica todo el conjunto de limitaciones establecido en su régimen jurídico, imposible de admitir desde el punto de vista del ordenamiento jurídico privado. Estas limitaciones no son pocas ya que van desde los requisitos de concesión, el sistema de reducciones y reintegros en la reserva nacional, hasta los requisitos y límites exigidos en el tráfico de los derechos de ayuda.

- 3) La vinculación al desarrollo de la actividad. Tras la reforma del 2003 las ayudas no van destinadas a los propietarios o titulares de la explotación sino a los agricultores en cuanto que profesionales. Es decir para ser perceptor se tiene que ser trabajador agrario por cuenta propia. En el reconocimiento se atiende al ejercicio de una actividad agraria. No basta con ser titular de la explotación, se debe practicar activamente el cultivo de plantas, cría de animales y otras actividades. Es decir, son medidas dirigidas directamente a la cobertura de necesidades de los trabajadores agrarios. Dentro de este concepto de desarrollo de actividad se excluyen, por tanto, los supuestos en los que el titular no realiza actividad agraria alguna o bien esta retirado o

¹¹²⁰ Los elementos patrimonialistas en la configuración de las ayudas de la PAC durante la década de los noventa del siglo pasado hicieron que se instaurase una perspectiva privatista en cuanto al título de reconocimiento de las mismas. Prueba de ello son las STS de 16 de noviembre de 1995 y la STS de 14 de noviembre de 1998 en las que se consideraba el derecho a las ayudas como una prolongación del derecho de propiedad sobre la explotación en tanto que frutos civiles o industriales. Sin embargo, el cambio operado normativamente ha permitido reconocerlas en sede jurisprudencial como una atribución de carácter público, en clara sintonía con las medidas de protección social. La evolución de las prestaciones hacia fines claramente sociales se manifiesta también por tanto a la hora de la valoración de estas ayudas por parte de la jurisprudencia. Así, la STS de 24 de febrero de 2003 las califica como una subvención y, por tanto, están sometidas a Derecho público.

jubilado. Por el contrario, podrían recibir las ayudas el agricultor o ganadero integrado, el precarista y el aparcerero en general¹¹²¹.

- 4) Reducciones y controles. Se producen en tres direcciones:

1ª En la gestión administrativa. A raíz de las reformas se han intensificado los controles por parte de la administración para garantizar que las ayudas vayan destinadas a los fines sociales que se persiguen por parte de la administración. Con ello se está limitando progresivamente el carácter especulativo que representaba la vinculación de las ayudas a la producción. Estos controles han consistido en la simplificación en la gestión del sistema y la introducción de mecanismos para hacer frente a las prácticas fraudulentas.

2º En las posibilidades de revisión de las ayudas. Las ayudas pueden revisarse a la luz de la evolución de los mercados y de la situación presupuestaria. Así se prevé la introducción de modificaciones sucesivas a partir de la realización de evaluaciones para valorar la adecuación del nuevo sistema de ayudas.

3º En la disminución progresiva de las ayudas. Los pagos directos de las ayudas se están modulando hasta reducirse sustancialmente hasta el año 2012. Esta reducción va en la línea antes apuntada de provocar un cambio en la percepción de las ayudas en las que se atiende a la satisfacción de los posibles riesgos que sufre la población del medio rural.

- 5) La integración de las prestaciones de desarrollo rural dentro de la PAC. Frente a una concepción heterogénea de las ayudas de la Unión Europea en la que

¹¹²¹ De esta manera, se cambia el concepto de titular de explotación por el de agricultor, es decir, se aumenta ese sentido de garantía hacia el que es realmente trabajador del campo. Sin embargo, en relación con las personas físicas que cesan en la actividad o se jubilan hay que tener en cuenta lo que disponga en concreto la regulación del régimen de ayuda. La jubilación por sí sola no constituye causa de exclusión de los sistemas de ayuda. Otra cosa es que no se concedan ayudas por la retirada de tierras a una persona jubilada porque así lo disponga la normativa aplicable.

por una parte se encontraban las ayudas destinadas al fomento de la competitividad en los mercados de la agricultura europea y por otra las ayudas de desarrollo rural en las que la atención a las situaciones de necesidad son más evidentes, en la actualidad se ha producido una articulación conjunta de las mismas dentro de la PAC¹¹²².

8.- LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL DESARROLLO RURAL

8.1.- LAS NUEVAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN EL ÁMBITO AGRARIO

Las medidas de desarrollo rural aparecen dentro de la nueva orientación que surgió en la década de los ochenta a favor de los denominados procesos ascendentes. Esta corriente supuso un punto de inflexión de enorme importancia en los enfoques teóricos de la protección social en el medio agrario. Las limitaciones observadas en la capacidad del mercado para garantizar la asignación óptima de recursos, las ineficiencias de los Estados en la provisión de equipamientos y servicios de las áreas rurales, las exigencias de descentralización y mayor democracia y la gran importancia de las cuestiones de género explican ese cambio de rumbo en las corrientes meta-jurídicas de las que emanan estas medidas de protección social para el ámbito agrario.

Las medidas de desarrollo rural surgen como reacción a las críticas generadas por el Consenso de Washington al establecimiento de un sistema de protección social en el medio agrario. Desde esta postura contraria a los postulados de la desprotección se considera que no todas las medidas de protección social agraria son ineficientes y que las críticas a las mismas se sostienen sobre una pretensión de generalidad de una realidad agraria que es muy diversa y ante la cual muchas medidas de protección social si suponen una auténtica corrección de los riesgos. En consecuencia, se

¹¹²² Así, las medidas de Desarrollo Rural son aceptadas como segundo pilar de la P.A.C. ya que se consideran un aspecto clave de la actuación de la Unión Europea en materia de agricultura a partir de la Declaración de Cork y de la Agenda 2000. Pero, esta inclinación de la PAC hacia el establecimiento de medidas de carácter más social se puede considerar intensificado con la expectativa generada de trasvasar definitivamente en el año 2013 la aportación de los fondos de la PAC desde las ayudas directas a la producción a medidas de desarrollo rural en las que si se atiendan directamente a determinados riesgos de la población.

sostiene que es imposible una receta universal ya que no todas las medidas son ineficaces. Además, consideran que la aplicación de las medidas del Consenso de Washington representa un coste social elevadísimo, como se ha podido poner de manifiesto en los lugares en los que han sido objeto de aplicación¹¹²³.

De esta manera las medidas de desarrollo rural han surgido de las denominadas corrientes post Consenso, que tratan de llegar allí donde las tesis neoliberales no han alcanzado. Desde esta perspectiva el mercado ha fallado como mecanismo para la asignación de los recursos impidiendo lograr los objetivos de cohesión social, bienestar y desarrollo económico de las áreas rurales. Por eso estas medidas han surgido como limitación de los paradigmas de modernización para ofrecer soluciones a la necesidad de incrementar el nivel de vida y favorecer el empleo en el ámbito rural con un carácter estable.

Fruto de este cambio de perspectiva en la Unión Europea es la Declaración de Cork del año 1996. Esta declaración da lugar al cambio de paradigma en las políticas de desarrollo rural y pone de manifiesto la necesidad de llevar a cabo una política de atención a los riesgos en el medio agrario de carácter multifuncional. Así, dentro la de noción de protección social agraria se establece una nueva concepción en cuanto a las técnicas de actuación que se denomina "desarrollo rural sostenible"¹¹²⁴. Con la declaración de Cork se persigue lograr unas mejores condiciones de vida y trabajo en el medio rural que permitan el mantenimiento del tejido social rural. Todo esto se

¹¹²³ El Consenso de Washington se basa en una corriente neoliberalizadora, preconizada por los Estados Unidos y algunos dirigentes de la CE que perseguían una economía libre de mercado a ultranza. Esta concepción choca abiertamente con la voluntad de los gobiernos de aproximar el nivel de vida de los hombres del campo con los de otros sectores. Desde esta perspectiva liberalista se considera que como consecuencia de los avances tecnológicos y el aumento espectacular de la producción agraria se da lugar a una acumulación de stocks que propicia el estancamiento de la demanda, por ello se entiende que las ayudas a la población agrícola suponen un obstáculo para el desarrollo del sector. Vid. El futuro de la Agricultura. Estudio Introductorio, Revista del Instituto de Estudios Económicos, núm. 4, Madrid, 1987, pág. XV.

¹¹²⁴ Según la declaración de Cork *"El desarrollo rural sostenible debe constituir una prioridad de la Unión Europea y convertirse en el principio fundamental que sustente toda política rural en el futuro inmediato y tras la ampliación. Sus objetivos deben ser invertir el proceso de emigración del campo, combatir la pobreza, fomentar el empleo y la igualdad de oportunidades, responder a la creciente demanda de calidad, salud, seguridad, desarrollo personal, ocio y mejorar el bienestar de las comunidades rurales* (Conferencia de Cork, 1996).

pretende a través de un enfoque multifuncional en el que el eje de actuación de la administración pública no se centre solamente en los riesgos derivados del ejercicio de la actividad agraria sino que atienda también a otras dimensiones de protección en el medio rural que repercutan en el desarrollo del nivel de vida de sus individuos.

En consecuencia, las medias surgen de un nuevo enfoque de la actuación pública en el medio rural que va ligado a la evolución desde el paradigma productivista hacia el del desarrollo sostenible, adoptando toda la potencialidad que ofrece la diversificación en la atención de los riesgos. Así, la emergencia de estos nuevos valores y la recuperación de la atención al medio agrario suponen la apertura de un espacio de oportunidad para la intervención del Estado mediante medidas que tienen como objetivo prioritario la protección frente a los riesgos que puede sufrir la población agraria¹¹²⁵.

8.2.- OBJETIVOS DE LAS MEDIDAS

Las medidas de desarrollo rural tratan de hacer frente a las causas económicas, sociales y políticas que han mantenido el atraso económico y social en el medio rural a la hora de hacer frente a los riesgos sociales en relación con el medio urbano. Esta desproporción es una manifestación del desarrollo económico moderno que se caracteriza por que el desarrollo económico se concentra más en el medio urbano dando lugar a un salto significativo en los niveles de renta y bienestar de los ciudadanos de este ámbito. Su finalidad primordial es buscar el logro de una mayor integración territorial de las zonas rurales, facilitando una relación de complementariedad entre el medio rural y el urbano y fomentando en el medio rural un

¹¹²⁵ Vid.: MURCIA, J.L.: *La agricultura española ante el reto del mercado único*, op. cit., p. 181. Se pone de manifiesto que la política proteccionista llevada hasta ese momento no había conseguido su principal objetivo que era el de mejorar el nivel de vida de los trabajadores agrarios, sino que más bien había abierto las diferencias, de por sí acentuadas, entre las explotaciones agrarias de mayor dimensión y más tecnificadas, principales beneficiarias de esta política, y las explotaciones familiares y marginales, que se beneficiaron poco.

desarrollo sostenible¹¹²⁶. Son varios los objetivos concretos de esta cohesión social que pueden ser analizados:

1.- Objetivos de tipo económico.

Los riesgos en el medio rural se han intensificado a raíz de la falta, en los primeros momentos del inicio de los procesos de desarrollo económico, de una interpretación adecuada, sin que se hayan tenido en cuenta los posibles efectos que ello podría causar al conjunto de la sociedad. Por ello, estas medidas sirven de contrapeso a las dificultades para hacer frente a los riesgos en la agricultura como consecuencia de la pérdida de su peso económico, fuerte reducción de la aportación al PIB y del empleo de la Población Activa que han generado los procesos de desarrollo socioeconómico y del mayor protagonismo adquirido por el sector urbano y de servicios¹¹²⁷.

En este sentido las medidas de protección social de este tipo adquieren una dimensión de protección colectiva ya que repercuten beneficiosamente en todo el medio rural. El establecimiento de medidas de protección social en el medio agrario no solamente beneficia desde el punto de vista individual a los beneficiarios concretos de las ayudas sino que ayuda con carácter decisivo a todo el conjunto del medio rural. De esta manera las ayudas permiten el mantenimiento de una población que resulta

¹¹²⁶ Según el artículo 1.2 de la Ley 45/2007, de desarrollo rural sostenible, la función principal de estas medidas es la garantía de la cohesión económica y social. Esta cohesión social se puede analizar desde dos perspectivas: 1.- Interna: Las medidas de protección social enmarcadas dentro del ordenamiento jurídico de desarrollo rural tratan de evitar los desequilibrios entre los colectivos del medio rural tratando de transformar la situación de insuficiencia de recursos para hacer frente a los riesgos. 2.- Externa: Son medidas que no atienden aisladamente la insuficiencia protectora de la población agraria sino que la ponen en relación con el grado de desarrollo de otros sectores de la población. Así tratan de superar el desequilibrio desfavorable entre lo rural y lo urbano para lograr la equiparación de todos los ciudadanos en sus condiciones de vida.

¹¹²⁷ El artículo 2 de la Ley 45/2007, de desarrollo rural sostenible, determina como objetivos específico de estas ayudas el del mantenimiento y ampliación de los recursos económicos de la población agraria, la elevación del grado de bienestar de la población de los medios rurales, asegurando unos servicios públicos básicos adecuados y suficientes y la garantía de la igualdad de oportunidades y no discriminación, especialmente de las personas más vulnerables o en riesgo de exclusión. En consecuencia estas medidas de protección social hacen frente a la amenaza de desactivación del tejido social en el medio rural

esencial para la modernización de la actividad agraria y del resto de actividades generadas en el medio rural. Generan un dinamismo en la sociedad rural que es condición necesaria en el proceso de transformación del sector primario y en la articulación económica con otros sectores de la economía y con otros eslabones de la cadena. Es decir, las medidas de protección social se justifican en la pretensión de dotar de una mayor riqueza al medio rural¹¹²⁸.

2.- Objetivos de tipo sociológico.

Las medidas de protección social en el medio rural responden a una preocupación general de la sociedad ajena al sector agrario y predominantemente urbana a pesar de que el número de agricultores haya disminuido hasta representar un pequeño porcentaje de la población activa española y aunque el peso de la actividad agraria dentro del conjunto de la economía se haya reducido notablemente. De esta manera, la sociedad en su conjunto ha empezado a atender a las limitaciones y al declive de los recursos del mundo rural, pero también a las posibilidades de recuperación que permiten descartar cualquier idea de fragilidad irrecuperable. Esta preocupación es particularmente intensa en el medio rural donde el peso de la agricultura ha disminuido notablemente, aunque todavía tenga una importancia decisiva¹¹²⁹.

¹¹²⁸ Vid.: LUTTRINGER, J.M.: *Le droit de la formation continue*, Dalloz, París, 1986. Se pone de manifiesto como las medidas de desarrollo rural no son algo aislado sino que dependen de todo un conjunto de ámbitos que influyen definitivamente en su conformación y en las posibilidades de desarrollo. Así las estrategias de desarrollo rural se conjugan y confunden con las "de educación, el empleo, la gestión de las empresas, el desarrollo regional y local, la promoción social y profesional de los individuos".

¹¹²⁹ Vid. *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural*, MAPA, 2003. La garantía del nivel de vida de la población del medio rural se considera como un bien colectivo. En este sentido la dimensión social de las medidas de protección de la población agraria se considera como un aspecto propio por parte de los sectores urbanos en la medida en que repercute en su propio bienestar. Así, se entiende que la protección de los riesgos individuales de la población del medio agrario permite el mantenimiento de unas determinadas condiciones medioambientales y, en general, la conservación del patrimonio natural y cultural en beneficio de todos los ciudadanos. Además, garantiza un nivel de abastecimiento de alimentos de calidad para todos los ciudadanos. Por todo ello se justifica el establecimiento de unas medidas que actúen directamente para prevenir los riesgos de las zonas rurales en la medida en que tal prevención importa y concierne al conjunto de la sociedad.

3.- Objetivos de tipo jurídico-social.

Estas medidas atienden fundamentalmente al compromiso constitucional de solidaridad interterritorial que compromete al Estado y, al conjunto de la sociedad¹¹³⁰. Este compromiso solamente se puede abordar mediante la aplicación de unas medidas que permitan afrontar de una manera sistemática los riesgos a los que se enfrenta la población rural y, de manera más singular, en aquellas poblaciones donde el factor agrario es más acusado y, por tanto, tienen una mayor exposición a los riesgos. Este es el caso de la población que vive en contextos con limitaciones naturales y carencias infraestructurales que comprometen gravemente sus posibilidades de hacer frente a los riesgos sociales y en consecuencia puede quedar fuera del proceso de desarrollo general¹¹³¹.

8.3.- ÁMBITO SUBJETIVO

8.3.1.- Nuevo enfoque en la determinación de los criterios de aplicación

Las medidas de protección sometidas al criterio de la profesionalidad han sido una fuente importante de resolución de los problemas generados por los riesgos sociales agrarios en la etapa en la que la agricultura ha sido el sector que ha garantizado la pervivencia de los sistemas de producción, el empleo y la renta del medio rural, otorgando importancia y relevancia social al medio rural dentro del contexto global. Mientras que la actividad agraria ha sido importante ha tenido sentido

¹¹³⁰ Las medidas de desarrollo rural tienen una finalidad específicamente jurídico-social como pone de manifiesto el artículo 1 de la Ley 45/2007, de desarrollo rural sostenible, cuando manifiesta que a través de estas medidas se tratan de “garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de determinados derechos constitucionales”.

¹¹³¹ En este sentido las medidas de desarrollo rural tienen un carácter marcadamente más social que otras medidas en las que también se han tenido como objetivos la protección de la población rural. Esta situación se manifiesta de manera destacada en relación con las medidas estructurales de la PAC. En ellas se ha producido un abandono o, cuando menos, una atención insuficiente de la población rural que tiene dificultades más graves. Esto se debe a que son programas financiados en proporción muy significativa por Fondos Estructurales que dan lugar a una aplicación muy generalizada, sin atender a riesgos específicos. Y ello, a pesar de que han sido reformadas, precisamente, para alcanzar el objetivo de cohesión económica y social establecido por el Acta Única Europea.

la articulación de medidas de protección vinculadas a la realización de dicha actividad y, por tanto, destinadas específicamente a los trabajadores agrarios. La vitalidad del medio rural ha dependido casi en exclusiva de la garantía de las condiciones de vida de este colectivo¹¹³².

A medida que una sociedad mejora y su nivel de bienestar, sus necesidades y demandas básicas cambian y con ellas evolucionan también las instituciones jurídicas y los grupos sociales. El medio rural y su papel tradicional de productor de alimentos para garantizar el abastecimiento interno mediante el desarrollo de la actividad agraria no ha sido una excepción a esta evolución. En el pasado tradicionalmente todas estas cuestiones han tenido que ver con el papel otorgado a las zonas rurales y la forma en la que han cumplido su función. Y tanto lo uno como lo otro guarda relación con el paradigma teórico dominante en cada momento. Así, se ha pasado a considerar la importancia de las zonas rurales con una visión más amplia que la de un mero sector productor de alimentos, que en caso de necesidad puede ser perfectamente sustituido por la importación de productos como se pretende desde determinados intereses internacionales¹¹³³.

Las medidas de desarrollo social se han introducido sobre la base de la legitimidad de que responden a un objetivo reclamado socialmente. El cambio en las demandas sociales ha determinado una política o intervención pública en el medio rural diferente. Por ello, se puede hablar de una evolución en España y en la Unión

¹¹³² El resto de medidas de protección social que se han articulado hasta ahora en el medio rural estaban enfocadas directamente a hacer frente a los riesgos derivados del desarrollo de la actividad agraria. Esto es así porque se ha considerado a la actividad agraria como el núcleo de referencia para garantizar las condiciones de vida de la población agraria. El declive de la agricultura supone, por tanto, un grave retroceso del alcance protector de las prestaciones tradicionales de protección social en el medio rural. En la medida en que cada vez son menos las personas del medio rural que subsisten exclusivamente de la realización de la actividad agraria estas medidas van perdiendo su importancia social. Esto repercute en una mayor exposición a los riesgos en el ámbito agrario y provoca necesariamente el abandono del espacio rural con la finalidad de buscar otros medios que permitan atender a la subsistencia.

¹¹³³ Este hecho ha provocado una reacción colectiva a la que responde esta nueva configuración de las medidas de protección social en la que se entiende que la atención a los riesgos de la población agraria repercute en el desarrollo y bienestar del conjunto de la sociedad. Por ello, en el ámbito europeo se viene asistiendo desde hace dos décadas a una serie de cambios, sobre las nuevas necesidades sociales y los nuevos riesgos de la población en el desarrollo de la agricultura y en el medio rural.

Europea de las medidas de protección social agraria con un sentido diferente al predominante hasta ahora, atendiendo a esas demandas sociales y estableciendo figuras de intervención pública en las que ha cambiado el perfil de los destinatarios.

Los riesgos surgidos entre las viejas y las nuevas funciones de la agricultura en la Europa actual son totalmente distintos. Son distintas las necesidades sociales en un mosaico de zonas rurales que está compuesto por unidades de producción que han completado su ciclo de modernización e integración en los flujos dominantes de la competitividad económica, o que se encuentran cercanas a esta situación, y por otras que mantienen pautas de comportamiento y estructuras productivas y sociales que se corresponden a patrones distintos. Por todas estas razones se ha advertido la necesidad de desvincular necesariamente la percepción de las ayudas con el desarrollo de la actividad agraria y, así, extender estas medidas a personas que dentro de un contexto agrario no dependen directamente del ejercicio de dicha actividad.

8.3.2.- El criterio de Territorialidad

El principal problema a la hora de desvincular el ámbito subjetivo de las medidas de protección social del criterio de la profesionalidad es el de buscar criterios alternativos. Frente a la Seguridad Social Agraria, donde el ámbito subjetivo está constituido por personas con unos perfiles determinados (los trabajadores agrarios), las medidas de protección en el desarrollo rural tienen como referente un colectivo más genérico e indeterminado el de la población agraria. Las medidas de desarrollo rural no van destinadas a los trabajadores agrarios exclusivamente o a la población agraria en particular sino que el referente de percepción de las ayudas es la población rural¹¹³⁴.

Mientras que las características que deben presentar los trabajadores agrarios son más fáciles de determinar por cuanto que tienen unos perfiles precisos, la multiplicidad y diversidad de elementos de todo tipo que conforman el medio rural

¹¹³⁴ De esta forma en el artículo 2.2 de la Ley de desarrollo rural sostenible se habla de medias que tratan de dotar a la población rural de los equipamientos públicos necesarios.

ponen de manifiesto la dificultad para determinar el ámbito de aplicación de normas para la población rural en su conjunto. Son muchos los factores que hay que tener en cuenta, de carácter antropológico y sociológico pero también cuestiones económicas y territoriales, a la hora de determinar cual es el grupo de personas que integra ese concepto jurídico indeterminado. No bastan, por tanto, definiciones simples ya que se tienen que determinar parámetros precisos para la aplicación de las medidas. No se pueden aplicar las medidas a la población rural por contraposición a la población urbana ya que esta conceptualización es tan general que solamente puede servir desde un punto de vista pedagógico o didáctico pero no desde un punto de vista jurídico, su falta de concreción es evidente.

Frente a cuestiones de tipo conceptual, propias de la caracterización científica, se impone la necesidad en el ámbito jurídico de disponer de indicadores que permitan la determinación con fines de diseño y aplicación de medidas públicas concretas. Por ello, es necesario determinar la forma de identificar la población rural de una forma objetiva y comparable en el ámbito jurídico. Desde el punto de vista administrativo esta determinación se ha realizado utilizando el criterio de la territorialidad por entender que permite la identificación de las peculiaridades productivas, sociales, culturales y su grado y forma de conexión con el resto del sistema¹¹³⁵.

Las medidas de protección social enmarcadas dentro del ámbito del desarrollo rural se aplican a la población rural en función de las características que presenta el territorio donde residen. Según este criterio se consideran rurales los territorios que no tengan más de una determinada población absoluta o que no superan una cierta densidad de población. Esta aproximación que solamente atiende a criterios demográficos tiene una utilidad práctica objetiva y comparable a la hora de determinar

¹¹³⁵ Atendiendo a los valores estadísticos no hay criterios claros. Mientras que el instituto nacional de Estadística opta por valores absolutos y considera población rural a aquella que reside en municipios inferiores a 10000 habitantes la OCDE considera rural a la población que registra 150 habitantes por kilómetro cuadrado y EUROSTAT utiliza un umbral aún más restrictivo el de 100 habitantes por kilómetro cuadrado. La OCDE aplica además su criterio de demarcación a una doble escala territorial y ese límite solamente lo aplica a escala local mientras que para la escala regional considera la ruralidad de la población en función del porcentaje de población que reside en localidades o municipios rurales. Aunque los criterios de estos organismos internacionales son más avanzados que el de un mero límite superior de población absoluta presentan muchas limitaciones a la hora de interpretar el grado de riesgo que puede ser sufrido por los habitantes que habitan en el medio rural

la aplicación concreta de las ayudas a un determinado colectivo poblacional, pero presenta limitaciones, ya que, considera como semejantes a personas que residen en territorios cuyo nivel de población sea similar aunque su incidencia a los riesgos sociales agrarios y sus posibilidades de hacerles frente sean muy diferentes¹¹³⁶.

8.3.3.-La extensión del ámbito de protección

La utilización del criterio de la territorialidad en la determinación del ámbito de aplicación de las técnicas de protección social encuadradas en las medidas de desarrollo rural supone la protección de toda la población que de una forma u otra esta vinculada con este medio en el que se desarrolla la actividad agraria y que permiten atender a todos los riesgos que se derivan de la supervivencia en él mismo. Con las medidas de desarrollo rural se establece una concepción amplia en la que las personas objeto de protección no son solamente aquellas que ejercen la actividad agraria sino las que están vinculadas de una forma u otra a un medio en el que el principal medio de subsistencia es el agrario y, que por lo tanto, en la resolución de sus riesgos, se ven afectados por las características estructurales que afectan a este sector. Estas medidas tratan de impulsar el desarrollo económico de las zonas rurales, sobre todo de las que tienen un mayor atraso relativo, en consecuencia, son medidas muy amplias dado el volumen de población beneficiaria, la amplitud del territorio de actuación y la cantidad de recursos financieros públicos y privados comprometidos.

Al no depender la concesión de las ayudas del ejercicio de la actividad agraria se permite extender la aplicación de las medidas a otros ámbitos de actividad. De esta manera, se favorece en el medio agrario la diversificación de la actividad económica.

¹¹³⁶ En nuestro ordenamiento jurídico ha sido la Ley 45/2007, de desarrollo rural sostenible, la que ha determinado el ámbito de aplicación de las medidas de desarrollo rural con base en el criterio de territorialidad. El artículo 3 de la Ley 45/2007 entiende que la población del medio rural está constituida por aquellas personas que residen en entidades locales que tengan una población inferior a los 30000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por kilómetro cuadrado. Sin embargo, también establece otros posibles ámbitos específicos de aplicación. Así permite la estructuración de las medidas con base en la noción de zona rural, que es el ámbito de aplicación de las medidas de amplitud comarcal o subprovincial, delimitado y calificado por la Comunidad Autónoma competente. También hay acciones específicas para la población de los municipios rurales de pequeño tamaño que son aquellos cuya población residente es inferior a los 5000 habitantes y están integrados en el medio rural.

Así, se amplía el margen de recursos de la población agraria al tener medios complementarios de supervivencia aunque su actividad prioritaria sea la agraria. Se atienden fundamentalmente a los riesgos que se derivan del ejercicio de actividades que puedan tener un alto valor añadido en el medio rural y que, por ello, son complementarias de la actividad agraria o, incluso, sustitutivas¹¹³⁷.

No obstante, la extensión de estas medidas no solamente se realiza en atención al marco de actividad sino también teniendo en cuenta los especiales riesgos de exclusión de colectivos del medio rural que por no estar vinculados directamente con el desarrollo de la actividad agraria no podrían gozar de ningún mecanismo de protección. Este sería el caso de las personas con discapacidad, mayores, inmigrantes, etc.¹¹³⁸.

8.3.4.- Persistencia de aspectos profesionales agrarios

La extensión de las medidas de protección social dentro del ordenamiento de desarrollo rural no ha supuesto que en muchos aspectos hayan perdido su carácter agrario. La atención a los riesgos de la población rural en Europa desde un punto de vista activo y diversificado no puede prescindir de dos cuestiones:

1º Que la agricultura todavía hoy es la actividad esencial para la supervivencia de la población rural.

¹¹³⁷ Estas actividades vienen enumeradas en el artículo 20 de la Ley 45/2007 de desarrollo rural sostenible y son las siguientes: actividades que se desarrollan en los procesos de integración vertical en la cadena alimentaria, para garantizar la consolidación del sector agroalimentario, silvícola o el derivado de la caza y pesca en las zonas rurales; actividades de identificación de los productos agroalimentarios con las diversas zonas rurales y el turismo rural, con carácter preferente en las zonas rurales prioritarias, y en particular el agroturismo o turismo ligado a la actividad agraria.

¹¹³⁸ En este sentido, el artículo 2 de la Ley 45/2007 dispone que son medidas que persiguen garantizar el derecho de accesibilidad de personas con discapacidad y mayores a los servicios del medio rural y que deben fomentar la integración de los inmigrantes que residen legalmente en el medio rural, facilitando la información laboral, la creación de establecimientos de acogida temporal, el acceso a la vivienda, la atención sanitaria y la educación, especialmente en relación con el aprendizaje del idioma o lenguas oficiales, la escolarización y la formación profesional. Por su parte el artículo 32 sostiene que deben ser medidas que permitan apoyar, asesorar y facilitar la inserción de la mujer rural y de los jóvenes.

2º Que la desaparición de la actividad agraria supondría la pérdida de sentido de las medidas de protección social en el ámbito agrario.

Los riesgos agrarios perderían su especificidad en la medida en que el medio rural deja de serlo con la desaparición de la agricultura. En ese caso el medio rural se urbaniza o periurbaniza y se convierte en un hábitat urbano de población dispersa, o se convierte en un territorio humanamente desertizado. Por tanto, las medidas de protección social de este ámbito no pierden su carácter agrario a pesar de la extensión a otras necesidades pues necesariamente deben mantener su vinculación con la agricultura para gozar de funcionalidad. En la medida en que la agricultura sigue siendo la actividad esencial que garantiza el nivel de vida de la población agraria las medidas de protección social para el medio rural deben de atender a los riesgos derivados de esta actividad, el cambio radica en que no con exclusividad.

El establecimiento de estas medidas sobre la base profesional agraria todavía sigue siendo fundamental. Solamente la atención a los riesgos de los trabajadores agrarios puede garantizar la estabilidad y cohesión territorial en las zonas de menor capacidad y que presentan un mayor retraso en su proceso de modernización. El sometimiento a la actividad agraria sigue siendo el referente del resto de actividades que son complementarias o accesorias. Por eso se establecen ayudas específicas a los trabajadores agrarios que desarrollan su actividad en el marco de la denominada agricultura territorial¹¹³⁹.

8.4.- GESTIÓN DE LAS MEDIDAS

¹¹³⁹ Según el artículo 16 de la Ley 45/2007 en estos casos las medidas de desarrollo rural de carácter social se deben aplicar en los máximos niveles de apoyo cuando se trate de personas físicas que obtengan al menos el 50 por ciento de su renta de actividades agrarias. También se permite que se destinen ayudas a trabajadores agrarios que desempeñen su actividad en cooperativas y sociedades agrarias de transformación de explotación comunitaria de la tierra o el ganado. Se tratan de programas específicos de apoyo a las iniciativas locales de desarrollo rural, según el enfoque LEADER de la Unión Europea, preferentemente para las zonas rurales prioritarias, que contemplen como beneficiarios prioritarios a mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, profesionales de la agricultura, las cooperativas y las entidades asociativas agrarias.

8.4.1.- El principio de intervención pública

Ante la insuficiencia del mercado en el medio agrario se ha puesto de manifiesto la necesidad de intervención del Estado y de retomar el papel que debe jugar en el mundo rural. Con estas medidas el Estado recupera el papel de árbitro en el ámbito agrario dado que hay objetivos de desarrollo que la sociedad exige y que el mercado no es capaz de garantizar. Tienen una clara función social ya que permiten corregir los fallos del mercado cubriendo determinadas necesidades de la sociedad agraria que en ningún momento podrían ser cubiertas por éste último. En consecuencia, los nuevos objetivos de la política de protección social agraria solamente son posibles con los paquetes de medidas y la dotación de recursos que provienen de las administraciones públicas. Por tanto, el tratamiento multifuncional de los riesgos al que se refiere la Declaración de Cork requiere necesariamente de la intervención del sector público.

El carácter incuestionable de la intervención de las administraciones públicas genera, sin embargo, problemas en orden a la delimitación concreta de las competencias que sobre las medidas de desarrollo rural cada una de ellas debe tener. La especificidad y diversidad de las medidas de desarrollo rural solamente pueden atender mediante la adopción de medidas jurídicas de ámbito regional. Al ser la actividad agraria tan diversa la generación de riesgos en este ámbito también lo es, por lo tanto, para su tratamiento es necesario establecer una serie de especialidades en función del tipo de actividad que se desarrolle en un área determinada. El carácter específico de estas medidas resulta evidente y ello tiene como resultado el que su efectividad dependa de un tratamiento localizado¹¹⁴⁰.

¹¹⁴⁰ Tomando en consideración estos postulados el artículo 1.2 de la Ley 45/2007, de desarrollo rural sostenible, establece el marco competencial en el que se deben desarrollar estas medidas. Según este artículo, estas medidas, son competencia de las Comunidades Autónomas como consecuencia de la asunción correspondiente por parte de los Estatutos de Autonomía. A la Administración General del Estado le reserva el establecimiento del marco normativo común de esas competencias y los criterios e instrumentos de colaboración con el resto de las Administraciones Públicas. Sin embargo, solamente desde una acción pública coordinada y complementaria es posible el desarrollo de estas medidas.

8.4.2.- La coordinación entre distintas administraciones

Hasta el año 2007 en España las medidas de protección social dentro del marco del desarrollo rural se habían articulado a través de los Reglamentos de la Unión Europea¹¹⁴¹. La Unión Europea al igual que el resto de los países más desarrollados han venido arbitrando una serie de medidas para atenuar la diferenciación en el nivel de vida entre la población de los entornos rurales y urbanos. La legislación europea al respecto no se ha quedado en pronunciamientos genéricos sino que ha atendido a riesgos sociales específicos como el empleo agrario¹¹⁴². Tomando como referente el Reglamento 1698/05, España ha llevado a cabo un proceso de estructuración interna de estas medidas mediante la Ley 45/2007. Con ella se trata de dotar de un ordenamiento jurídico común a todas las aportaciones de carácter público que en esta materia son realizadas por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Esta estructuración se ve sometida al principio de concertación entre las Administraciones Públicas en la medida en que estas ayudas no son competencia exclusiva del Estado. Así, aunque tenga un origen nacional o comunitario, requieren del resto de administraciones para que se puedan llevar a efecto.

Son varios los mecanismos que la Ley 45/2007 establece para llevar a cabo esta concertación entre administraciones públicas. En primer lugar establece un Consejo para el medio rural, regulado en el artículo 4, que es el organismo encargado de elaborar los criterios comunes de colaboración entre las distintas administraciones públicas. Pero donde más concretamente se manifiesta esta coordinación entre administraciones es en los requisitos establecidos a la hora de elaborar y aplicar los

¹¹⁴¹ La consideración de estas medidas como medidas de fomento del empleo no disiente en cuanto a su articulación normativa de su consideración como medidas de desarrollo rural. En este sentido se debe advertir que la política nacional está sometida a los postulados establecidos en el ámbito europeo y a su vez despliega toda su eficacia sobre la política desarrollada por las Comunidades Autónomas. Vid. GARCÍA VALVERDE, M.D.: "Fomento del autoempleo" en VV.AA.: *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, (MONEREO PÉREZ, J.L. y SERRANO FALCÓN, C., Dir y Coord.), op. cit., p. 81.

¹¹⁴² Por ello las medidas de desarrollo rural europeas han sido puestas en relación con la Estrategia de Lisboa del 2000 y la Declaración de Gotemburgo y se han integrado dentro de otros conjuntos normativos que ya incidían en el ámbito agrario como la Política de Cohesión Territorial y la Política Agraria Común. Buena muestra de todo esto es el Reglamento 1698/05.

denominados Programas de Desarrollo Rural Sostenible que es el marco de actuación en el que se insertan estas medidas de protección social.

Los Programas de Desarrollo Rural Sostenible se configuran como los instrumentos principales para la planificación de la acción de la Administración General del Estado en relación con el medio rural en coordinación con las Comunidades Autónomas y de acuerdo con las previsiones establecidas en la Ley 45/2007¹¹⁴³. En estos programas se concretan los objetivos y planes y actuaciones a desarrollar por las Administración nacional y los que son concertados con las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

Según el artículo 5 de la Ley 45/2007 con carácter previo a su aprobación tienen que ser sometidos al Consejo para el Medio Rural y a la Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural. Se aprueba por el Gobierno, mediante Real Decreto acordado en el Consejo de Ministros y tiene carácter plurianual. El programa debe contener los planes y actuaciones específicos a realizar durante el período previsto y el ámbito a aplicar dependiendo de los tipos de zonas rurales. Se determinan también las condiciones de los beneficiarios de las medidas y los criterios e instrumentos de financiación y presupuesto, previstos para su ejecución, así como los indicadores adecuados para su evaluación¹¹⁴⁴.

¹¹⁴³ Hay que tener en cuenta que al estar insertadas estas medidas entro de la política de empleo como así se determina por el artículo 23 de la Ley 56/2003, de Empleo, que considera como políticas activas de empleo, entre otras, las medidas destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social, entrando dentro de una consideración más amplia del empleo no reducida exclusivamente al trabajo por cuenta ajena sino haciéndola extensible al trabajo por cuenta propia se tienen que tener en cuenta los criterios de gestión establecidos por los distintos Planes de empleo establecidos para el Reino de España. estos criterios coinciden necesariamente con la normativa sobre desarrollo rural por lo que la naturaleza compartida de estas medidas no dificulta la consecución de los objetivos propuestos. En los Planes de Empleo para el Reino de España se advierte la importancia que para el cumplimiento de sus objetivos tienen la cooperación y colaboración entre el Estado y las diferentes Comunidades Autónomas y ello se manifiesta particularmente en la colaboración de las Comunidades Autónomas a la hora de elaborar el Plan Nacional. Vid. GARCÍA VALVERDE, M.D.: "Fomento del autoempleo" en VV.AA.: *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, (MONEREO PÉREZ, J.L. y SERRANO FALCÓN, C., Dir y Coord.), op. cit., p. 84.

¹¹⁴⁴ Según el artículo 7 de la Ley 45/2007 estos planes tienen que tener una orientación claramente social. Por ello se habla de una atención social prioritaria mediante la introducción de medidas destinadas a satisfacer necesidades y demandas sociales de grupos de población que requieran una atención prioritaria, en particular, las mujeres, los jóvenes, los mayores y las personas con discapacidad.

Para llevar a cabo los programas se exige una especial colaboración entre administraciones públicas. De esta manera el artículo 11 de la Ley 45/2007 establece la necesidad de establecer Convenios de colaboración. En estos convenios de colaboración se lleva a cabo la concertación entre la Administración General del Estado y cada una de las Administraciones y en ellos se recogen los planes y actuaciones a realizar conjuntamente durante el período de aplicación correspondiente. Además, para que esta concertación sea efectiva las Comunidades Autónomas tienen que adoptar las denominadas directrices estratégicas territoriales de Ordenación Rural¹¹⁴⁵.

Específicamente las comunidades autónomas tienen que garantizar la complementariedad y coherencia de las medidas derivadas del Programa de Desarrollo Rural Sostenible, por ello, tienen el deber de promover estrategias de desarrollo rural por zonas. En este sentido elaboran el denominado Plan por zona rural, en el que se recogen las actuaciones de las administraciones competentes.

Por último, comentar que si la CCAA tiene asumida la Competencia en esta materia a través de su Estatuto de Autonomía es a ella a la que se le va a atribuir el papel principal a la hora de la ejecución de las medidas¹¹⁴⁶. Así, el artículo 14 de la Ley

¹¹⁴⁵ Según el artículo 12 de la Ley estas directrices orientan y condicionan la localización territorial de las medias, y favorecen la compatibilidad de los planes y actuaciones que se llevan a cabo en cada zona rural en función de las características y potencialidades.

¹¹⁴⁶ La consideración de estas medidas como medidas de fomento del autoempleo no disiente en este aspecto de gestión con las medidas de desarrollo rural. Las diferentes Comunidades Autónomas vienen elaborando sus propios Planes de Empleo y en ellos se contemplan con frecuencia diversas acciones de fomento del espíritu de empresa, dirigidas normalmente a colectivos con mayores dificultades de inserción laboral (jóvenes, mujeres, parados de larga duración, discapacitados). Así, los programas orientados a la promoción del empleo autónomo ofrecen una amplia diversidad que se ve aumentada por el distinto origen autonómico que tienen, ya que se trata de una materia de la cual se han venido sirviendo distintas Comunidades Autónomas para fomentar los niveles de empleo en sus respectivas comarcas. Así las comunidades Autónomas centran su atención particular en las oportunidades que para este tipo de iniciativas ofrecen el campo de los nuevos yacimientos de empleo, de iniciativas locales y de las llamadas iniciativas de empleo rural. Estos distintos programas se componen, por lo general, de un elemento financiero (subvención económica y renta de subsistencia) y un elemento formativo, destinado al asesoramiento técnico del solicitante. Esto se puede observar de manera particular en el Decreto 175/2006, de 10 de octubre por el que se aprueba el Plan de Fomento y Consolidación del Trabajo Autónomo de Andalucía (BOJA núm. 213, 3 de noviembre de 2006).

45/2007 atribuye a las comunidades autónomas la ejecución de los reglamentos de seguimiento interno que establecen las formas de seguimiento del cumplimiento y evaluación del Programa de Desarrollo Rural Sostenible previo informe del Consejo para el Medio Rural y de la Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural.

8.5.- PRESTACIONES

8.5.1.- Asesoramiento y formación de trabajadores agrarios por cuenta propia

Dentro del ámbito de las Consejerías de Agricultura y Pesca las Delegaciones Provinciales realizan una labor de atención social a los trabajadores agrarios por cuenta propia¹¹⁴⁷. Se dedican a la elaboración y traslado al conjunto de los trabajadores agrarios de la información de su interés. También gestionan el Sistema Integrado de Ayudas y promocionan, estudian y coordinan la ejecución de las acciones de Desarrollo Rural y apoyan a los Grupos de Desarrollo Rural. También existen las oficinas comarcales agrarias que tienen como misión desarrollar las funciones de la Delegación Provincial correspondiente en el ámbito comarcal, proporcionando a los habitantes de las áreas rurales información y asesoramiento sobre el sector agrario y facilitando las gestiones necesarias para acceder a los servicios y ayudas competencia de las Consejerías. Informan al trabajador agrario en relación a la gestión de ayudas¹¹⁴⁸. Promueven el desarrollo rural integral y, en general, las actividades que permitan diversificar las rentas de los productores agrarios y la generación de riqueza y empleo.¹¹⁴⁹

¹¹⁴⁷ Vid. GARCÍA VALVERDE, M.D.: "Fomento del autoempleo" en VV.AA.: Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía, (MONEREO PÉREZ, J.L. y SERRANO FALCÓN, C., Dir y Coord.), p. 84. Como pone de manifiesto la autora, según la Ley 20/2007, de 11 de julio, por el que se crea el Estatuto del Trabajador Autónomo estas ayudas estarían integradas dentro del primer nivel de protección de los trabajadores autónomos. Estas son medidas de carácter promocional stricto sensu y dentro de sus criterios orientadores se encuentran la necesaria remoción de obstáculos, la información y el asesoramiento, la promoción de las iniciativas emprendedoras y la creación de un entorno favorable al trabajo autónomo.

¹¹⁴⁸ LÓPEZ PÉREZ, P.M.: "Mundo rural y subsidio agrario" en VV.AA.: *El campo andaluz y extremeño: La protección social agraria*, (CANSINO-MUÑOZ REPISO, J.M.) op. cit., p. 177.

¹¹⁴⁹ Hay que tener en cuenta que esta labor desarrollada por las delegaciones agrarias y las oficinas comarcales agrarias se insertan dentro del deber de los estados miembros de instaurar un sistema de asesoramiento a los agricultores sobre la gestión de sus explotaciones antes del

También existen otros centros destinados específicamente a la formación, extensión y capacitación. Estos son los denominados centros periféricos y los centros de Investigación y Formación Agraria. Los Centros de Investigación y Formación agraria comprenden aquellos Centros Periféricos destinados primordialmente a la realización de actividades de, capacitación y formación de trabajadores agrarios. En este sentido se crean Institutos de Investigación y Formación Agraria enfocado básicamente al desarrollo del trabajador autónomo y la formación ocupacional de los trabajadores agrarios¹¹⁵⁰. De esta forma, los objetivos de estos institutos se incardinan dentro de los planes de formación promovidos por las Consejerías de Educación y Ciencia y de Empleo respondiendo a las estrategias establecidas en el Planes de modernización de la agricultura de las Comunidades Autónomas¹¹⁵¹. Otro objetivo es la revalorización de los recursos naturales y humanos a través de la investigación y

1 de enero de 2007. En España teniendo en cuenta que algunos de los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales de la condicionalidad eran de obligado cumplimiento desde el 1 de enero de 2006 se estimó conveniente poner en marcha el sistema de asesoramiento a las explotaciones en 2006, a través del Real Decreto 520/2006, de 28 de abril, por el que se regulan las entidades que prestan servicios de asesoramiento a las explotaciones agrarias y la concesión de ayudas a su creación, adaptación y utilización. Para el período de programación 2007/2013 esta medida está considerada en el Marco Nacional de Desarrollo Rural como horizontal, por lo que se ha implementado en la totalidad de los Programas de Desarrollo Rural de las Comunidades Autónomas. Vid.: MAPA: *La agricultura, la pesca y la alimentación en España*, MAPA, Madrid, 2007, p. 537. (Orden de 7 de febrero de 2008, por la que se aprueba la Carta de Servicios de las Oficinas Comarcales Agrarias de la Consejería de Agricultura y Pesca. BOJA núm. 50 de 12/03/2008.

¹¹⁵⁰ Estos servicios se establecen con el objeto de facilitar que la gestión de las explotaciones sea respetuosa con el medio ambiente, la salud pública, la sanidad animal, la sanidad vegetal y el bienestar de los animales, cumpliendo como mínimo los requisitos de la condicionalidad y contribuir, en general a mejorar el rendimiento global de las explotaciones. Es por ello que se establece como un servicio de carácter voluntario pero con carácter prioritario para los trabajadores agrarios que reciben más de 15000 euros al año en concepto de ayudas directas, los titulares de explotaciones prioritarias o situadas en zonas desfavorecidas o Natura 2000, los agricultores jóvenes o mujeres, o los que hayan asumido compromisos agroambientales o participen en programas de calidad de los alimentos. Para facilitar este asesoramiento dos regímenes de ayudas previstos en el Reglamento de Desarrollo Rural: ayudas para el establecimiento o adaptación de servicios de asesoramiento a las explotaciones, que incluye ayudas a la inversión en bienes inventariables y ayudas a la creación de puestos de trabajo, y ayudas a los titulares de las explotaciones que utilicen los servicios de asesoramiento. También se prevé una ayuda incrementada a la primera instalación de agricultores jóvenes cuando éstos recurran o se comprometan a recurrir a los servicios de asesoramiento. Vid.: MAPA: *La agricultura, la pesca y la alimentación en España*, op. cit. , p. 536 y 537.

¹¹⁵¹ DECRETO 359/2003, de 22 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos del Organismo Autónomo Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. BOJA núm. 248 de 26/12/2003.

mantener y potenciar la población agraria a través de la creación de medios de generación de renta alternativos¹¹⁵².

También en el marco de la ayuda al trabajador agrario por cuenta propia las comunidades autónomas prestan otros servicios de asesoramiento y formación. Para ello se crean empresas públicas de Desarrollo Agrario y Pesquero¹¹⁵³. Su finalidad primordial es la del desarrollo socioeconómico integrado en el medio rural y para ello realizan planes, programas y proyectos de cooperación al desarrollo. Tiene un claro componente de inserción laboral en el medio agrario mediante el diseño de metodologías de intervención dirigida a promover el enfoque de género y la participación de la juventud en los procesos de desarrollo rural.

Entre sus actuaciones también se incluyen el diseño y desarrollo de planes de formación, el estudio de necesidades formativas sectoriales o territoriales, e implementación de planes de formación a demanda. También la impartición de cursos de formación. Además, tiene un especial componente fiscalizador respecto a otras técnicas de protección ya que se encarga del control de las ayudas a la actividad agrícola, ganadera, pesquera y de desarrollo rural, gestionadas por las Administraciones Públicas¹¹⁵⁴.

¹¹⁵² Resolución de 4 de diciembre de 2006, de la Empresa Pública Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, S.A., por el que se aprueba la Carta de Servicios de la Empresa. BOJA núm. 245 de 21/12/2006.

¹¹⁵³ Decreto del Consejo de Gobierno 165/1989, de 7 de mayo, está adscrita a la Consejería de Agricultura y Pesca, Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

¹¹⁵⁴ Hay que tener en cuenta que estas labores de asesoramiento pueden ser realizadas por una variabilidad de entidades tal y como están siendo descritas. Entre ellas se pueden encontrar entidades privadas reconocidas, u órganos y organismos públicos designados por las Administraciones Públicas competentes, que deberán cumplir una serie de requisitos relativos a las oficinas abiertas al público, personal cualificado, medios administrativos y técnicos, y experiencia y fiabilidad. Estas entidades tienen que inscribirse en el Registro Nacional de entidades con servicios de asesoramiento adscrito a la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Lógicamente también tienen que estar registradas por la Administración pública que otorga el reconocimiento. Vid.: MAPA: *La agricultura, la pesca y la alimentación en España*, op. cit. , p. 537. Véase también MEDINA GUERRERO, M.: Los fondos estructurales en Andalucía: La distribución de competencias entre la Unión Europea, el Estado y la Comunidad Autónoma, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2002, p. 135.

8.5.2.- Ayudas económicas a trabajadores por cuenta propia

A. De carácter estructural

A.1. Ayudas públicas para la cobertura de los seguros agrarios.

Dentro de la acción pública destinada a la cobertura de las necesidades sociales hay que tener en cuenta las subvenciones destinadas a la cobertura de los seguros agrarios combinados. Las Administraciones públicas subvencionan parcialmente el coste de las primas de los seguros agrarios, articulando, ayudas complementarias entre sí. Así, por una parte el Estado realiza estas aportaciones en el marco del Plan Anual de Seguros Agrarios Combinados, y por otra parte, las comunidades autónomas establecen ayudas a aquellos otros riesgos o producciones que las Consejerías estiman pertinentes¹¹⁵⁵. Estas subvenciones requieren necesariamente de la aportación de las administraciones públicas ya que funcionan de la misma manera que los regímenes de libertad subsidiada, por tanto, y de la misma manera que estos la insuficiencia de recursos podría llevar a su fracaso¹¹⁵⁶. Al igual que en los regímenes de libertad subsidiada las razones de este escaso desarrollo descansarían en la insuficiencia de recursos para hacer frente a las primas del seguro. Estas subvenciones van destinadas a los trabajadores agrarios por cuenta propia y de manera especial a los que tengan la consideración de jóvenes agricultores y su cuantía se realiza en función del grupo al que pertenece la póliza contratada. Por ejemplo: Seguro Integral de Cereales de Invierno en secano, Seguro Multicultivo de Hortalizas, Seguro Combinado y Garantía de Daños Excepcionales en Girasol, Seguro Combinado y Garantía de Daños Excepcionales en Arroz. Seguro de Rendimientos de Olivar. Seguro de Fresa y Fresón, específico para Cádiz, Huelva y Sevilla...¹¹⁵⁷

¹¹⁵⁵ Resolución de 27 de enero de 2005, de la Dirección General de la Producción Agraria, por la que se establecen las determinaciones en relación con las ayudas a la contratación de Seguros Agrarios del Plan 2005.

¹¹⁵⁶ Vid.: MALDONADO MOLINA, J.A.: *Génesis y evolución de la protección social por vejez en España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2002, p. 46.

¹¹⁵⁷ Vid. RUIZ ZORILLA, J.: *El Seguro Agrario como instrumento para la gestión de riesgos*, Ponencia a la Conferencia Internacional: Seguros Agrarios 2006, MAPA, Madrid, 2006, p. 8.

A.2. Ayudas públicas a trabajadores agrarios de zonas desfavorecidas

En la adjudicación de las ayudas a los trabajadores agrarios por cuenta propia tienen prioridad los trabajadores agrarios de zonas desfavorecidas, que tenga un determinado nivel de superficie ocupada por explotaciones prioritarias, un elevado nivel de desempleo agrario, baja renta o se prevea una tendencia a la diversificación de cultivos de interés económico y social¹¹⁵⁸. Como se puede apreciar en este supuesto también se priorizan las perspectivas de “empleabilidad” que en su día se establecieron para el establecimiento del Subsidio y de la Renta Agraria. Estas ayudas tienen como finalidad asegurar un uso continuado de las tierras agrarias contribuyendo al mantenimiento de una comunidad rural viable, a la vez que se fomentan sistemas agrarios sostenibles respetuosos con el medio ambiente¹¹⁵⁹.

¹¹⁵⁸ Vid. GARCÍA VALVERDE, M.D.: “Ayudas a la Contratación” en VV.AA.: Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía, (MONEREO PÉREZ J.L. y SERRANO FALCÓN, C. Dir. y Coord.), op. cit., p. 78. Hay que tener en cuenta que en este caso se establece un criterio de atribución de ayudas que cada vez con más frecuencia se está incorporando en el régimen jurídico de las subvenciones que es el del referente geográfico. Su finalidad esta claramente destinada a hacer frente a los altos índices de desempleo provocados en estas regiones por la debilidad de sus sectores económicos predominantes. En este sentido hay que decir, que estas ayudas específicas del sector agrario son análogas de los incentivos en áreas territoriales preferentes para actuaciones integrales de empleo. Si bien, estas últimas tratan de fomentar el empleo de los trabajadores por cuenta ajena y las agrarias se dirigen al trabajador por cuenta propia el referente genérico de actuación es el mismo, hacer frente al problema del desempleo generado en determinadas zonas geográficas deprimidas. En este sentido los Servicios públicos de empleo han establecido actuaciones específicas que de una manera intensa y desde una perspectiva integral hagan frente a la situación de desempleo de aquellas zonas que tienen indicadores en relación al empleo y al mercado de trabajo por debajo de la media. En definitiva, unas como otras tratan de general una transformación de las condiciones que obstaculizan la mejora socio-económica. En el ámbito andaluz hay que mencionar los Decretos 149/2005 y 58/2007, de 6 de marzo, en los que se establecen las líneas directrices para fomentar la contratación en áreas territoriales preferentes para actuaciones integrales de empleo. Orden de 12 de julio de 2001, por la que se establecen normas para la aplicación en Andalucía de la Indemnización Compensatoria en determinadas Zonas Desfavorecidas, BOJA, núm. 83 de 21/07/2001.

¹¹⁵⁹ Vid. MURCIA, J.L.: *La agricultura española ante el reto del mercado único*, Instituto de Cultura “Juan Gil Albert”, Diputación de Alicante, Alicante, 1992, p. 180. Se pone de manifiesto como estas ayudas llevan circunscritas desde hace bastante tiempo al ámbito de actuación del Fondo Social Europeo. Dentro de la formulación realizada por éste lo que se pretende es intervenir especialmente a favor de las personas que abandonan la agricultura dando prioridad a las que desarrollan la actividad agraria en zonas desfavorecidas o de montaña. Véase también, CARRETERO GARCÍA, A.: *Empresa agraria y profesionales de la agricultura en el Derecho español y comunitario*, Comares, Granada, 2003.

Dentro de estas zonas desfavorecidas se incluyen a zonas agrarias que presentan una serie de dificultades como consecuencia de su ubicación física en lugares de montaña. Por ello se establecen por parte de la Administraciones públicas un régimen de ayuda específico para este tipo de agricultura que trata de subvencionar esas dificultades¹¹⁶⁰. De esta forma se instaura un régimen de ayuda particular para trabajadores agrarios por cuenta propia consistente en una ayuda a la renta de estos trabajadores en régimen de pago único¹¹⁶¹.

Dentro de estas prestaciones podemos distinguir tres niveles de ayuda:

1.- Prestaciones para trabajadores agrarios en zonas desfavorecidas de Montaña. Estas prestaciones se otorgan a trabajadores agrarios que tienen un escaso nivel de recursos para hacer frente a los riesgos como consecuencia de las exiguas producciones que pueden extraer de poseer unos terrenos de cultivo situados en zonas montañosas. Esta insuficiencia de recursos es debida a la existencia de unas condiciones climáticas en esas zonas que da lugar a unos periodos vegetativos muy cortos y a la existencia de unas pendientes en las explotaciones que dificultan el cultivo de la explotación o lo encarece en determinados aspectos como el acceso o la mecanización¹¹⁶².

2.- Prestaciones para trabajadores agrarios por cuenta propia en zonas con riesgo de despoblación. Son prestaciones dirigidas a trabajadores con escasos

¹¹⁶⁰ Orden de 12 de febrero de 2008, por la que se establecen en la Comunidad Autónoma de Andalucía disposiciones para la aplicación de determinados regímenes de ayuda comunitaria a la agricultura para la campaña 2008/2009, de los regímenes comunitarios a la ganadería para el año 2008, de ayudas destinadas a indemnizar las dificultades naturales en zonas de montaña y en otras zonas distintas a las de montaña para el año 2008, y del régimen de ayudas agroambientales para el año 2008. BOJA núm. 50 de 12/03/2008.

¹¹⁶¹ Vid.: NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A.: "La explotación agraria" en VV.AA.: *La explotación Agraria*, (NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A., Dir y Cor), 2008, p. 240.

¹¹⁶² Dentro de estos trabajadores se encuentran 1º Trabajadores agrarios por cuenta propia cuya explotación se sitúa a más de mil metros de altitud. 2º Trabajadores agrarios por cuenta propia cuya explotación se sitúa en pendientes superiores al 20%. 3º Trabajadores agrarios por cuenta propia en cuyas explotaciones se combinan los dos factores de dificultad: la altitud y la pendiente. En este caso la altitud mínima para obtener las ayudas ha de ser de 600 metros y la pendiente mínima del 15%, excepto en los municipios rodeados de zonas montañosas en donde se admiten pendientes del 12%.

recursos como consecuencia de la poca productividad de las tierras y cuyo potencial de producción sólo puede mejorarse creando unas infraestructuras de gran coste, por lo que solamente se puede practicar una agricultura extensiva. Los índices de productividad de sus explotaciones son muy bajos con relación a la media. Además, las explotaciones de estos trabajadores tienen que estar situadas en zonas con una escasa densidad o con tendencia a la disminución de la población que depende de la actividad agraria. La protección otorgada por estas prestaciones tiene un efecto adicional por cuanto que no atienden solamente a los riesgos que pueden sufrir estos trabajadores sino que pretenden mantener la población de la zona mediante el mantenimiento de la viabilidad de la actividad económica y garantizar, de esta forma, el mantenimiento del hábitat natural.

3.- Prestaciones para trabajadores agrarios en zonas con dificultades especiales. Son aquellas en las que las actividades productivas están limitadas para evitar su impacto en el hábitat natural. En estas zonas la actividad agraria puede ejercerse siempre y cuando se realice de acuerdo con prácticas tradicionales que tengan tradición histórica en la comarca en cuestión. Esto tiene gran relevancia en España para determinadas zonas ganaderas y para zonas en las que determinadas formas de agricultura son parte integrante del paisaje y han pasado a dar lugar a ecosistemas bien definidos cuya conservación es un bien que se persigue. En general son susceptibles de constituirse en áreas de estudio y divulgación de los equilibrios ecológicos que en ellas se dan y sus diferentes componentes, flora, fauna, microorganismos, aguas, suelos, simbiosis, etc.¹¹⁶³.

A.3. Ayudas para mejora de las infraestructuras

¹¹⁶³ Estas prestaciones son parte del Programa de Desarrollo Rural para Medidas de Acompañamiento (o Ayudas Complementarias) para favorecer el Desarrollo Rural cofinanciado por la U.E. a través del FEOGA Sección Garantía y que Abarca todo el territorio español excepto Navarra y el País Vasco con recursos propios de cofinanciación dado su especial régimen fiscal. Hay que tener en cuenta que de considerarse estas ayudas integradas dentro de las medidas de apoyo a la agricultura territorial se tiene que suscribir según el artículo 16 de la ley 45/2007 el denominado contrato territorial que es el instrumento que establece el conjunto de compromisos a suscribir entre las Administraciones Públicas y los titulares de las explotaciones agrarias con la finalidad de orientar e incentivar su actividad en beneficio de un desarrollo sostenible en el medio rural. La suscripción de estos contratos es requisito necesario para beneficiarse de esas prioridades y sus determinaciones se deben ajustar a las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación rural.

Con el objetivo de fijar la población del mundo rural y de mejorar la calidad de vida de la población agraria las Administraciones públicas deben promover estrategias de desarrollo rural, dirigidas a constituir las bases necesarias para propiciar un desarrollo sostenible, se establecen una serie de ayudas que persiguen el desarrollo endógeno de las zonas rurales mediante la mejora estructural y modernización de las explotaciones agrarias¹¹⁶⁴. Con estas medidas se pretende lograr la cohesión social y territorial del mundo rural y la competitividad de los productos agrarios¹¹⁶⁵. Entre estas actuaciones se encuentran las de promover, mediante una línea de subvenciones, la mejora de los caminos rurales, de las infraestructuras de apoyo a la producción agraria así como a la prevención de los efectos de las catástrofes climatológicas sobre las infraestructuras agrarias. Estas subvenciones están definidas dentro de los programas de Desarrollo rural 2013 y son objeto de cofinanciación por parte de la Unión Europea con cantidades provenientes del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)¹¹⁶⁶.

Dentro de estas ayudas se encuentran aquellas destinadas a las ayudas a los regadíos en Andalucía. Así se establecen subvenciones para las obras de transformación en nuevos regadíos, así como las obras de modernización o consolidación de regadíos¹¹⁶⁷. También se encuentran aquellas cuyo objetivo es subvencionar la adquisición mediante compraventa, por parte de asociaciones de

¹¹⁶⁴ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

¹¹⁶⁵ Orden de 24 de abril de 2007, por la que se establecen las normas de desarrollo para la concesión y abono de las ayudas a las infraestructuras agrarias. Decreto 21/2007, de 30 de enero, por el que se establece el marco regulador de las ayudas de finalidad regional y a favor de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía en los años 2007, 2008 y 2009. BOJA, núm. 89 de 07/05/2007.

¹¹⁶⁶ Vid.: MEDINA GUERRERO, M.: *Los Fondos Estructurales en Andalucía: La distribución de competencias entre la Unión Europea, el Estado y la Comunidad Autónoma*, op. cit., p. 135

¹¹⁶⁷ DECRETO 108/2003, de 22 de abril, por el que se modifican determinados artículos del Decreto 402/1986, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley de Reforma Agraria.

agricultores y empresas de servicios, de máquinas y equipos agrícolas que supongan mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores agrarios¹¹⁶⁸.

A.4.- Subvenciones para la inserción de colectivos con especial riesgo de exclusión en el ámbito agrario: juventud y mujeres

Se han establecido una serie de ayudas destinadas a facilitar la integración de la mujer y la juventud. Según el artículo 16 de la Ley 45/2007 las medidas de apoyo a la agricultura territorial se deben aplicar en los niveles de apoyo máximos posibles, cuando el beneficiario sea una mujer o joven agricultor, titular o cotitular de una explotación. Sin embargo, el Plan de Modernización de la Agricultura viene poniendo de manifiesto que estos dos colectivos del contexto agrario se enfrentan con multitud de problemas: alto desempleo, escasa representación en órganos de decisión y valoración social de su esfuerzo, elevada dependencia económica familiar, dificultad de acceso a los recursos, etc¹¹⁶⁹.

Para solucionar esta situación se crean los Planes de Desarrollo Rural cuyo objetivo principal es promover un modelo de desarrollo articulado y equilibrado, capaz de garantizar la nivelación objetiva y sucesiva de las cualidades territoriales y mejorar la calidad de vida del mundo rural. El artículo 8 de la Ley 45/2007 establece la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres. Así, determina que las medidas contenidas en el Programa de Desarrollo Rural deberán respetar el principio de igualdad de trato y oportunidades entre hombres y mujeres en el medio rural. Pero es más, establece que “podrán contemplarse medidas de acción positiva a favor de las mujeres en el medio rural, encaminadas a superar y evitar situaciones de discriminación de hecho por razón de sexo”¹¹⁷⁰.

¹¹⁶⁸ Orden de 14 de febrero de 2007, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la promoción de nuevas tecnologías en maquinaria y equipos agrarios, y se efectúa su convocatoria para 2007. BOJA núm. 49 de 09/03/2007.

¹¹⁶⁹ Preámbulo de la Orden de 7 de mayo de 2002, por la que se regula el procedimiento de concesión de subvenciones para la incorporación de la juventud en las actuaciones de desarrollo rural y se convocan las mismas para el año 2002. BOJA núm. 62 de 28/05/2002.

¹¹⁷⁰ Estas estrategias en el mundo rural se simultanean con las establecidas para el fomento del autoempleo de la mujer. En este sentido se tiene que poner de manifiesto que los Institutos

Se persigue la plena incorporación de las mujeres y de los jóvenes en la actividad económica y social del sector agrario, por lo que con estas ayudas se persigue promover cada vez más su plena participación, sin discriminación alguna, ya que ello resulta imprescindible para alcanzar un desarrollo sostenible, participativo, equitativo y duradero¹¹⁷¹.

Para lograr este objetivo se ha creado un régimen de ayudas dirigido a aquellos grupos que se constituyan o estén ya constituidos en el ámbito rural y que propicien la integración del enfoque de género y de la juventud en los programas agrarios y de desarrollo rural, garantizando que las intervenciones de desarrollo contemplen las necesidades de las mujeres y los hombres, permitan su plena participación con equidad en los procesos de desarrollo rural y contribuyan a una mayor igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres¹¹⁷². También se ha creado la “Red de Jóvenes para el Desarrollo Rural” al objeto de fomentar la participación de la juventud en el diseño y ejecución de cuantas iniciativas se lleven a cabo en el ámbito agrario¹¹⁷³.

B De carácter coyuntural.

de la Mujer de las distintas Comunidades Autónomas con la cofinanciación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional dentro del Programa Operativo FEDER Andalucía 2007/2013, integrados dentro del Marco Estratégico Nacional de Referencia, ponen en marcha una serie de actuaciones, entre las que se encuentra una línea de subvenciones, dirigidas a la promoción del espíritu empresarial de las mujeres y la mejora de empresas ya constituidas que tengan participación mayoritaria de mujeres. Vid.: GARCÍA VALVERDE, M.D.: Fomento del autoempleo, en VV.AA.: Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía (MONEREO PÉREZ, J.L. y SERRANO FALCÓN, C., Dir y Coord.) , op. cit., p.87.

¹¹⁷¹ Orden de 30 de julio de 1999, por la que se regulan y convocan para el año 1999 las ayudas públicas para incorporar a la juventud en los programas agrarios, pesqueros y de desarrollo rural. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. BOJA núm. 95 de 17/08/1999. Vid.: MOLINA HERMOSILLA, O.: *La dimensión jurídica de la política de empleo. El Derecho del Empleo como nueva categoría sistemática*, Sevilla, Mergablum Edición, 2005, p. 249

¹¹⁷² Preámbulo. Orden de 30 de julio de 1999, por la que se regulan y convocan para el año 1999 las ayudas públicas para incorporar la perspectiva de género en los Programas Agrarios. BOJA, núm. 96 de 19/08/1999.

¹¹⁷³ Artículo 16 Decreto 83/1999, de 6 de abril, sobre iniciativas de futuro para jóvenes andaluces.

Dentro de estas medidas excepcionales también destacan los regímenes de ayudas transitorias de rentas agrarias. Estas medidas se establecen por acontecimientos climatológicos adversos que afectan a la producción y consecuentemente provocan la disminución de ingresos de los agricultores sobre todo de aquellos que cuentan con un menor poder adquisitivo para poder afrontar sus necesidades. Entre las más destacables por su cuantía y su significación social hay que destacar las medidas de apoyo a la renta de los agricultores afectada por las sequías. Como ejemplo destaca la padecida durante el año 1993 dentro del Programa de Ayudas a las Rentas Agrarias en Andalucía (P.A.R.A.) Para la recepción de estas ayudas se exigía igualmente la inclusión en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social¹¹⁷⁴.

Dentro de estas medidas excepcionales podemos destacar también el caso de las ayudas por las heladas dentro del denominado Plan especial para la recuperación de la capacidad productiva del olivar. Dentro de este plan especial se conceden subvenciones destinadas a la recuperación del potencial productivo de las explotaciones de olivar gravemente afectadas por las heladas en los meses de enero, febrero y marzo de 2005, en el marco del Plan especial para la recuperación de la capacidad productiva del olivar con un periodo de vigencia referido a los años 2007, 2008, 2009 y 2010¹¹⁷⁵. Estas ayudas tienen como finalidad subvencionar, en parte, la disminución de ingresos de los titulares de las explotaciones olivareras afectadas por las heladas, como consecuencia de la pérdida de cosecha que van a sufrir en los próximos años y las inversiones necesarias en actuaciones de regeneración y replantación para recuperar el potencial productivo de las mismas. Se excluye el coste del nuevo plantón de olivar puesto o por poner¹¹⁷⁶.

¹¹⁷⁴ Orden de 21 de septiembre de 1993, por la que se establece un régimen de ayudas transitorias a la renta agraria en Andalucía. BOJA núm. 104 de 25/09/1993.

¹¹⁷⁵ MORENO VIDA, M.N., MONEREO PÉREZ, J.L., GARCÍA VALVERDE, M. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., El trabajo en la Agricultura. Estudio Práctico del Sistema de Protección Laboral y de Seguridad Social, Comares, Granada, 2005, p. 189

¹¹⁷⁶ Orden de 26 de abril de 2007, por la que se modifica la de 20 de noviembre de 2006, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para las explotaciones de olivar gravemente afectadas por las heladas en los meses de enero, febrero y marzo de 2005, en el marco del Plan especial para la recuperación de la capacidad productiva del olivar, y se efectúa su convocatoria BOJA núm. 90 de 08/05/2007.

CONCLUSIONES

I. La protección frente a los riesgos sociales de los trabajadores del campo se ha venido caracterizando tradicionalmente por sus carencias.

Las medidas de cobertura adoptadas o eran inexistentes o han resultado insuficientes para dar respuesta a las situaciones de necesidad de los trabajadores agrarios, sobre todo si se las compara con las reguladas para los trabajadores de la industria y los servicios. Las medidas originarias de previsión social no se aplicaron en su origen a los trabajadores agrarios. La cuestión agraria no tuvo tanta trascendencia como la industrial a la hora de adoptar nuevas medidas de protección frente a los riesgos, a pesar de la especial repercusión que tuvo en España. De esta forma se originó una falta de simultaneidad en la aplicación de las medidas de protección social entre los trabajadores de la industria y los del campo que se ha venido manifestando en la posterior relegación de las medidas de protección social de los trabajadores agrarios.

La falta de actuación del poder público para hacer frente a los riesgos sufridos por los trabajadores agropecuarios perpetuó en el ámbito agrario la subsistencia de fórmulas ancestrales de protección basadas en el ahorro individual y en la solidaridad familiar o vecinal. Esta tipo de protección se ha desarrollado hasta llegar al momento presente, sin embargo, la escasa capacidad para ahorrar del colectivo agrario impide que puedan ser consideradas como mecanismos eficaces para hacer frente a los riesgos sociales de este sector de la población. Solamente los trabajadores más estables y con las rentas más altas pueden recurrir a estos mecanismos para poder hacer frente a sus situaciones de necesidad, por tanto, al ser la inestabilidad y la escasez de retribución una de las características esenciales del trabajo agrario se pone de manifiesto la insuficiencia de los mismos como medios de garantía.

Dentro de ese modelo de protección, la actuación de los poderes públicos solamente se circunscribía a situaciones extremas, cuando estallaba el conflicto,

recurriendo a la utilización de medidas coactivas. Sin embargo, también empezaron a establecerse otro conjunto de medidas, que sin responder específicamente a las técnicas de previsión, suponían ciertas concesiones a la población campesina por parte del poder público para hacer frente a los riesgos: rebaja de impuestos, repartimientos de pagos que no se encontraban en producción o la paliación directa de las necesidades en casos excepcionales a través de medidas de carácter asistencial. Estas medidas se han desarrollado de forma paralela a las técnicas de previsión y, en la actualidad, han venido adquiriendo un papel relevante dentro de la protección social agraria en la medida en que permiten solventar determinadas carencias del sistema de Seguridad Social para hacer frente a los riesgos agrarios.

II. Las medidas complementarias de protección social se han manifestado ineficaces para hacer frente a los riesgos de la población agraria.

Con el advenimiento del sistema liberal y la mecanización y el desarrollo tecnológico del sector primario se intentaron trasladar determinadas medidas de protección de los trabajadores industriales a los agrarios. Este fue el caso del seguro privado y de las mutualidades de previsión social. Este conjunto de medidas integradas dentro de la denominación actual de protección social complementaria se han venido desarrollando en los últimos tiempos, pero siguen poniendo de manifiesto las deficiencias que ya se detectaron en su origen.

La legislación sobre protección complementaria permite sin ningún género de dudas que los trabajadores agrarios puedan desarrollar estos mecanismos de protección. El nivel de protección otorgado por el sistema público obligatorio de Seguridad Social es perfectamente compatible con el sistema complementario en cualquier sistema de protección social, incluido el agrario. A priori, por tanto, desde el análisis expuesto se admite a la protección complementaria como uno de los mecanismos de protección para el ámbito agrario. Sin embargo, la regulación tan compleja que requieren unos instrumentos con una naturaleza mixta financiero-social puede impedir que se atienda a las peculiaridades específicas que requiere el desarrollo de estas técnicas en el ámbito agrario por varias razones:

1º Porque el garante de la cobertura de las necesidades de los trabajadores agrarios es el Estado. Por tanto, también en la parte de protección complementaria el Estado debe controlar los mecanismos de protección para evitar las posibles situaciones de falta de protección que se pudieran producir. Es por esto que el ordenamiento jurídico debería establecer normas especiales que garanticen el aseguramiento en este sector. Sin embargo, no resulta fácil la fiscalización de unos procedimientos que presentan una naturaleza tan compleja. Por una parte son mecanismos que persiguen una finalidad social pero, por otra, se ha reconocido también su carácter financiero como instituciones de ahorro. Esta falta de determinación clara de la posición que ocupan estas medidas dentro del ordenamiento jurídico esta incidiendo de manera fundamental en el desarrollo que pueden experimentar en el ámbito agrario.

2º Porque el desarrollo Comunitario de la protección complementaria no favorece la implantación de estos sistemas en el ámbito agrario. En el ámbito de la Unión Europea la tendencia predominante que se manifiesta en la actualidad es la de potenciar los sistemas complementarios para aliviar así la carga financiera que soportan los sistemas públicos. Nuestro ordenamiento jurídico no ha sido ajeno a este impulso dado a la protección social complementaria por parte de la Unión Europea. De hecho, la Recomendación Decimocuarta de la renovación del Pacto de Toledo del año 2003 pone de manifiesto esa intención de complementar la acción protectora de los sistemas públicos básicos para asegurar al mismo tiempo la viabilidad financiera de éstos. Sin embargo, esta intención de complementación se ha realizado con carácter general, sin tener en cuenta aspectos específicos de la realidad económica agraria que hacen difícil la implementación de estos mecanismos para los trabajadores de este sector.

3º Porque las estructuras agrarias básicas carecen de los recursos suficientes que se requieren para la implantación de los mecanismos de protección complementaria. Dentro del impulso que se esta dando a la protección complementaria, la protección social en el ámbito de la empresa ha adquirido un papel relevante. Hay que tener en cuenta que dicha protección empresarial solamente resulta de aplicación en aquellas estructuras empresariales que gozan de un cierto desarrollo económico y que gocen de un plantel de trabajadores con una cierta estabilidad. Teniendo presente que las estructuras empresariales agrarias en muchos casos no tienen un grado de desarrollo muy elevado y que tampoco se puede decir

que cuenten con una plantilla estable se hace muy difícil la articulación de mecanismos que permitan la protección social en el seno de dichas empresas.

4º Porque el escaso desarrollo del asociacionismo agrario repercute negativamente en el desarrollo de los mecanismos de protección complementaria. Para poder llevar a cabo la regulación de estos mecanismos se requiere, en muchos casos, de la actuación coordinada de los trabajadores agrarios o de la autonomía colectiva. Teniendo presente el escaso desarrollo del asociacionismo agrario y la falta de reflejo de estas medidas en los Convenios Colectivos agrarios se pone de manifiesto como las líneas de tendencia de la protección social que se están marcando desde la Unión Europea difieren de las características peculiares que tiene que revestir la protección social de este sector de la población si se quiere asegurar su cobertura.

5º Porque la escasa capacidad de ahorro del colectivo agrario impide el desarrollo de unos mecanismos configurados normativamente desde la perspectiva inversora. A todo lo anterior se une la potenciación del carácter ahorrador de la protección complementaria. Siendo la inestabilidad y la escasez de retribución una de las características esenciales del trabajo agrario se hace factible pronosticar con antelación el escaso desarrollo de estos mecanismos de previsión en el ámbito agrario.

En definitiva, al hablar de la protección complementaria con carácter general se hace referencia a una especialidad subjetiva de la que parece quedar excluido el sector agrario de la población. La protección social complementaria ha sido entendida como el instrumento capaz de otorgar la flexibilidad requerida para satisfacer las necesidades especiales de determinados sectores, con carácter general los que presentan una mayor capacidad de ahorro. Dada la escasa capacidad de ahorro de los trabajadores agrarios la protección social complementaria para este sector parece destinada al fracaso.

III. La necesidad de garantía pública de la cobertura de los riesgos de la población agraria ha permitido que se adoptasen mecanismos de protección que en su origen solamente eran específicos de los trabajadores industriales.

El desarrollo de la organización productiva y mecánica y la expansión latifundista de las explotaciones agrarias permitió la generalización de la ajeneidad y la dependencia en el ámbito agrario. Partiendo de esta premisa ya se puede hacer una equiparación entre los riesgos sufridos por los trabajadores de la industria y los del ámbito agrario. Así es como a raíz de ese fenómeno se empezaron a utilizar en el ámbito agrario las técnicas de protección frente a los riesgos que ya previamente se estaban aplicando en el ámbito de los trabajadores industriales, primero las técnicas de previsión y luego las de Seguridad Social. Sin embargo, estas técnicas se han venido aplicando con restricciones y de manera fragmentaria. De esta forma, la Seguridad Social Agraria ha tenido un carácter residual con respecto a la Seguridad Social de los trabajadores del ámbito industrial y de los servicios poniendo de relieve sus deficiencias para la cobertura de las necesidades de los trabajadores del ámbito agrario.

IV. Para superar la insuficiencia de la Seguridad Social Agraria frente a los riesgos de los trabajadores del campo se ha desarrollado un proceso de equiparación que permita la homogenización entre los diversos regímenes de la Seguridad Social implicados.

En el ámbito de la Seguridad Social Agraria se están produciendo importantes modificaciones que persiguen la equiparación en la protección social de los trabajadores del campo y la del resto de sectores. Esta reforma ha provocado una transformación sustancial de la legislación que ha estado en vigor en las últimas tres décadas. Desde la perspectiva analizada en este estudio, las recientes modificaciones están logrando materializar la exigencia de equidad que debe presidir el sistema de protección social mediante la equiparación en prestaciones y obligaciones de los cotizantes. Se está realizando una consideración integral de la condición humana en tanto que fundamento de la igualdad que debe presidir el reconocimiento de los derechos frente a las situaciones de necesidad material.

Dentro del Ámbito subjetivo se está propiciando una continua ampliación e integración que está suponiendo una homogeneización interna del subsistema de

seguridad social agraria que se ha manifestado fundamentalmente a través de la integración de los trabajadores por cuenta propia en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. Dentro de la estructura financiera se está procediendo a la paulatina adaptación del sistema de cotización de los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario con los del Régimen General. En el ámbito de las prestaciones la asimilación es casi completa y las propuestas de integración definitiva del Régimen Especial Agrario de trabajadores por cuenta ajena dentro del Régimen General están teniendo un carácter cada vez más relevante por cuanto que ha sido sobrepasado el plazo de integración definitivo que se estableció en su día en el acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social.

Todas estas medidas integradoras suponen la consolidación en el ámbito de la Seguridad Social Agraria de los presupuestos del sistema español de Seguridad Social. Se permite la superación de la especialidad y la consecución de los principios de universalidad y generalidad establecidos por la propia Ley de Bases de la Seguridad Social. Se consolidan los principios doctrinales que están en el origen de la noción del "Sistema de Seguridad Social". Se produce una auténtica revolución en el subsistema actualmente en vigor ya que se prescinde cada vez más de parcelaciones o acotamientos por razón de la profesionalidad. Se genera una evolución hacia un sistema de carácter uniforme en el que se encuentren incluidos todos los sectores de la población. En definitiva, en el ámbito de la seguridad social agraria se está haciendo patente la ruptura con la tradicional noción de universalidad de carácter abstracto y formal que se había instaurado hasta ahora y en la que habían sido comunes las restricciones sobre la base de la condición personal o profesional. Por ello, la unidad está dejando de ser una tendencia, un objetivo o una directriz en el ámbito de la Seguridad Social Agraria y se está materializando definitivamente.

V. Especialmente significativas son las carencias en el ámbito de la protección por desempleo como consecuencia de la desaparición progresiva del subsidio agrario y sin que los medios sustitutivos estén resultando del todo eficaces.

La Renta Agraria sigue presentando un conjunto de deficiencias para atender al elevado índice de desempleo agrario de este sector de trabajadores. Esta insuficiencia del subsidio y de la renta se ha puesto de manifiesto sobre todo debido a la vuelta al ámbito agrario de un importante sector de la juventud que con origen en el medio rural se ha visto obligado a regresar a sus lugares de origen como consecuencia de la crisis de la construcción. La crisis del modelo de crecimiento basado en la construcción ha dado lugar a la expulsión de un gran número de trabajadores jóvenes hacia el medio rural provocando diversos problemas de integración. La insuficiencia de la Renta Agraria y la imposibilidad de acceso al subsidio por parte de los nuevos perceptores están impidiendo que se pueda acceder por parte de estos trabajadores expulsados de la construcción a la percepción del subsidio.

Para solucionar esta situación emergente se propone la unificación o tratamiento unitario del subsidio y de la renta agraria con el fin de sentar las bases de un nuevo sistema de protección integral para los trabajadores eventuales superando la complejidad técnica y las imperfecciones del sistema vigente. Es necesario realizar un proceso de readaptación que suponga una vuelta de la protección por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios a los parámetros del subsidio. En este sentido se persigue el mantenimiento del antiguo subsidio reforzándolo en mayor medida. Se propone el aumento del subsidio hasta límites cercanos al salario mínimo interprofesional, permitir el acceso del mismo a todas aquellas personas que deseen realizar la profesión de jornalero y permitir la vuelta al subsidio de aquellos trabajadores que hubieran tenido que acogerse temporalmente en el Régimen General.

VI. La pérdida de especificidad de la Seguridad Social Agraria provocada por la homogeneización con los otros regímenes está poniendo de relieve la importancia de toda otra serie de medidas de protección que han venido paliando las insuficiencias de la primera para hacer frente a los riesgos en el ámbito agrario.

De manera particular, las insuficiencias que corrigen estas otras medidas de protección social son las siguientes:

1º Las carencias de la Seguridad Social Agraria en materia de jubilación. La ausencia del reconocimiento de la jubilación anticipada para los trabajadores agrarios ha sido suplida con un régimen de ayudas destinado a fomentar el cese anticipado de la actividad agraria. Estas ayudas permiten que el trabajador que cesa en el desarrollo de la actividad anticipadamente pueda subsistir hasta alcanzar la edad de jubilación.

2º Las carencias en la protección por desempleo. El déficit de protección contra el riesgo por desempleo dio origen en el ámbito agrario a activar un conjunto de medidas alternativas a las tradicionales prestaciones de la Seguridad Social. La significación de estas medidas para hacer frente a este riesgo ha convertido a las formas de fomento de empleo agrario en uno de los ámbitos más importantes de la protección social agraria. Hasta tal punto han llegado a ser relevantes que están estrechamente ligadas a la aplicación de las instituciones de Seguridad Social que tratan de hacer frente a dicho riesgo. Dentro del denominado proceso de activación las medidas de fomento del empleo agrario se han introducido como una prestación más de las prestaciones por desempleo con lo que la diferenciación técnica resulta complicada. Sin embargo, desde el punto de vista que se plantea en este estudio son varios los argumentos que nos han llevado a considerar que se tratan de unas medidas con una problemática específica dentro del ámbito agrario y que, por tanto, constituyen un subsistema independiente:

a) Desde el punto de vista competencial son medidas que pueden ser asumidas directamente por las Comunidades Autónomas.

b) Tienen un carácter preventivo más que paliativo.

c) En muchos casos tienen un componente más servicial que económico.

d) Los trabajadores agrarios no son necesariamente sus beneficiarios. También pueden serlo las empresas agrarias siempre que su finalidad sea la de crear puestos de trabajo.

Los ejes en los que se estructuran estas medidas de fomento del empleo en el ámbito agrario son tres: Formación profesional, Programas de Fomento del Empleo y Ayudas directas a la Contratación.

a) Formación Profesional. La formación profesional agraria trata de hacer frente a dificultades para el acceso y mantenimiento de los puestos de trabajo que no han sido resueltas en ningún momento por los mecanismos de la Seguridad Social Agraria. Entre estas deficiencias destacan las siguientes:

1 La deficiente formación básica de la población agraria. La formación general que se imparte dentro de los planes generales de educación se caracteriza en el ámbito agrario por unos altos índices de fracaso escolar y el abandono del sistema educativo a una edad muy temprana con lo que se dificultan las posibilidades de una formación especializada.

2 El retroceso en la adquisición de formación de los trabajadores agrarios como consecuencia de la precariedad y eventualidad de la actividad agraria y de las características que presentan las explotaciones agrarias, pequeño tamaño y titularidad individual. Todo ello además desincentiva a los trabajadores mejor formados a permanecer en el sector.

3 La falta de valoración suficiente de la Formación Profesional en sí misma por el propio sector para garantizar el acceso al empleo. Los trabajadores agrarios no asocian profesionalidad necesariamente con mayor formación. La estructura y mecanismos de incorporación en el sector no exigen que la formación sea un requisito necesario.

4 El desfase entre las estrategias de garantía del empleo planteadas por la administración y los aspectos planteados por el sector. Este desfase se caracteriza por la falta de adaptación a los intereses del sector de las decisiones sobre fomento del empleo en cuanto a gestión y contenidos; la falta de concreción de la

profesionalización en el sector agrario y la falta de atención a la formación agraria y sus posibilidades de desarrollo por parte de las Administraciones Públicas.

Para paliar estas deficiencias no abordadas por los mecanismos tradicionales de la Seguridad Social la formación profesional agraria específica debe apoyarse en los siguientes fundamentos:

1 Atender a los procesos de cambio tecnológico, económico y social permitiendo una adaptación permanente de las cualificaciones profesionales a los nuevos retos que puedan provocar el aumento del desempleo agrario.

2 Garantizar la sostenibilidad en el sector mediante una adaptación permanente a las nuevas tecnologías y al cambio en las políticas y paradigmas condicionando el crecimiento y progreso del sector a nivel regional y nacional.

3 Configurarse con un carácter integral mediante la implicación de todos los agentes del sector ya sean trabajadores por cuenta propia como trabajadores por cuenta ajena.

4 Constituirse como eje prioritario de la acción social desempeñada por las administraciones agrarias adquiriendo un papel relevante como medida de inserción profesional en el medio agrario garantizando no sólo el bienestar de la población agraria sino también el mantenimiento de la estructura del sector.

b) Programas para el fomento del Empleo. Dentro de los programas para el fomento del empleo el que tiene una mayor repercusión a la hora de suplir las carencias en la protección por desempleo de la Seguridad Social Agraria es el programa para el fomento del empleo agrario, dado su carácter específico. A pesar del cambio en la estructura económica del sector agrario, se han podido extraer de su estudio varias razones por las que se debe sostener su eficacia para solucionar el problema del desempleo en el sector agrario:

1 Porque todavía existen zonas rurales deprimidas que si no contaran con estos programas solamente podrían solucionar el problema de la falta de empleo acudiendo al tradicional mecanismo de la emigración a las grandes ciudades con los consiguientes desequilibrios económicos, sociales y medioambientales que ello genera.

2 Porque no se trata estrictamente de una medida sustitutiva de rentas sino que tiene un claro componente activador en la medida en que permite el mantenimiento de puestos de trabajo de carácter eventual en el ámbito agrario que de otra forma se hubieran tenido que amortizar ya que no existiría mano de obra para su cobertura, con el consiguiente perjuicio para el sector.

3 Porque su adaptabilidad a las condiciones laborales del medio agrario, eventualidad y existencia de campañas agrícolas, y su especificidad geográfica hacen de este uno de los mecanismos de más fácil implantación para la corrección de la falta de empleabilidad en el medio agrario.

Estás consideraciones adquieren hoy en día un papel más relevante como consecuencia de la vuelta de un importante sector de la población a las zonas rurales como consecuencia de la crisis en la construcción. Por todo ello se debe prevenir el mantenimiento del mismo aumentando los fondos adscritos en función de las necesidades concretas que el empleo del sector requiera.

c) Ayudas directas para la creación de puestos de trabajo. Desde el análisis realizado en esta obra se consideran a estas ayudas como las menos eficaces para hacer frente a las insuficiencias del Sistema de Seguridad Social a la hora de atender al riesgo del desempleo. Las propias características del sector con pequeñas explotaciones y la gran eventualidad dificultan que se puedan crear empleos con cierta estabilidad mediante el establecimiento de ayudas directas a las empresas. Buena muestra de ello ha sido el hecho de que la Administración Pública no haya realizado un uso generalizado de las mismas. Teniendo un carácter marginal o residual. Solamente estaría justificada su utilización en aquellos sectores agrarios que por su carácter dinámico estuvieran más próximos al industrial por lo que generan una mayor carga de trabajo y, a su vez, más estable.

3º Las carencias del sistema de Seguridad Social para hacer frente a los riesgos generados por el carácter temporal y migratorio de la actividad agraria. Entre los riesgos de este tipo más acuciantes destacan el desarraigo familiar, el fracaso escolar, la incertidumbre laboral y las contrataciones irregulares. Para hacerles frente

se han establecido un conjunto de medidas asistenciales específicas que tienen que hacer frente a diversos retos. Así, la estructuración territorial de los Servicios Sociales Agrarios debería contar con una mejor implantación en los ámbitos agrarios, municipios que cuentan, por lo general, con menos de veinte mil habitantes. A igualdad de situaciones de necesidad siempre termina desprotegida la población agraria. Esta falta de adecuación se explica por la mayor escasez de recursos para afrontar las necesidades de la población. En muchos casos estos municipios tienen que compartir a los profesionales, lo que genera una “discontinuidad en el acceso a los mismos y la imposibilidad de realizar una atención adecuada a todas las demandas asistenciales de estos ámbitos territoriales de población”. Es por esto que se propone la necesidad de una reestructuración y mayor dotación de recursos para poder cubrir efectivamente las necesidades del sector agrario de la población.

4º. Las carencias de la Seguridad Social Agraria para hacer frente a los riesgos sufridos por los trabajadores autónomos agrarios. Así, se han establecido mecanismos de protección social agraria incardinados dentro de la regulación de las medidas estructurales del sector. Esta tendencia está adquiriendo hoy en día un papel más relevante y ya se empieza a utilizar abiertamente la expresión “protección social” para referirse a estos instrumentos. Se trata de un conjunto de medidas de naturaleza compleja pero con una finalidad específicamente social que desde el análisis que se ha llevado a cabo en este estudio lleva necesariamente a considerarlas dentro del sistema protección social agrario. Varias son las argumentaciones que, tras su análisis técnico, han permitido fundamentar tal consideración:

1ª Son medidas que están insertas dentro de una política de protección social en la medida en que su objetivo fundamental es hacer frente a las necesidades de la población agraria independientemente de que se incida sobre los elementos de la producción.

2ª Tratan de garantizar las condiciones de vida de la población agraria a través de actuaciones de tipo económico: modernización de las explotaciones...

3ª Pretenden garantizar la paridad de renta entre la población agraria y el resto de los sectores de la población en particular con los trabajadores de la industria y los servicios.

4º Hacen frente a los riesgos sociales como elemento fundamental para evitar la despoblación de las zonas rurales como consecuencia de la escasez de recursos.

La estructuración de estas medidas ha permitido extraer también determinadas apreciaciones que pueden adquirir cierta virtualidad en los planteamientos que sobre la configuración de la protección social agraria se pueden hacer en un futuro no muy lejano:

1º Las actuaciones de reforma agraria están adquiriendo un cierto protagonismo, no tanto en su versión tradicional de redistribución de la tierra sino en cuanto a la gestión de terreno público. En este sentido se propone una revalorización de los mecanismos de reestructuración de la titularidad tomando como sustrato las hectáreas de terreno público gestionadas directamente por las administraciones públicas. Para conseguirlo se tendrían que arbitrar mecanismos de cesión de las tierras públicas en uso permanente atendiendo a unos criterios de sostenibilidad y creación de empleo de jornaleros y campesinos. En este caso en tanto que medidas de protección social habría que dar un trato prioritario a los trabajadores agrarios con rentas más bajas y con carácter preferencial a los beneficiarios del subsidio y de la renta agraria. Dado el carácter público del que proceden las tierras la explotación debería llevarse a cabo en régimen cooperativo. En líneas generales, por tanto, no dejan de ser medidas de protección social en la línea de los antiguos repartimientos de tierras y colonizaciones.

2º Las nuevas perspectivas de articulación de la Política Agraria Común están provocando una redimensión social de las actuaciones a seguir. Frente a la concepción estrictamente económica que ha tenido su enfoque en la garantía del abastecimiento de alimentos, estabilidad de los precios y equilibrio entre la oferta y demanda en el mercado agrario, que ha sido prioritaria hasta el momento, se va abriendo cada vez con más fuerza otra línea de actuación en la que las prioridades son la garantía de rentas de la población agraria y la sostenibilidad en el medio rural. Si bien esta nueva orientación va en la línea satisfactoria de la protección social todavía se hace necesario un ingente esfuerzo por clarificar las directrices de esta reconversión por cuanto que resultan difusas las delimitaciones técnicas con las medidas de desarrollo rural. Con ello se pone también de manifiesto la especial importancia que estas últimas medidas están adquiriendo en el ámbito de la protección social agraria aunque en su origen y desarrollo hayan sido distintas de las medidas articuladas por la Política Agraria Comunitaria.

En definitiva, a modo de conclusión final, con este estudio se ha tratado de poner de manifiesto la existencia de un sistema complejo de protección social en el

ámbito agrario que frente al tradicional monismo de la Seguridad Social Agraria está integrado por todo un conjunto de medidas que aunque de distinta naturaleza son complementarias entre sí. En esta línea se ha propuesto como indispensable el desarrollo conjunto de todas estas medidas dentro de la esfera de actuación propia de cada una de ellas ya que las especiales dificultades para hacer frente a los riesgos sociales en el ámbito agrario hacen que las deficiencias que se pudieran presentar en algunas puedan ser solventadas por las otras. Así, se pone de manifiesto que en el ámbito agrario la promoción de la diversidad técnica redundaría necesariamente en beneficio de la protección social.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA IZQUIERDO, R., CRISTÓBAL RONCERO, R. y GARCÍA PIÑEIRO, N.P.:
El régimen jurídico de la formación Continua, Thomson- Civitas, Navarra, 2005.
- AGUT GARCÍA CARMEN: “Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social:
Régimen jurídico del campo de aplicación”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, num. 15, Madrid, 1994.
- AGUT GARCÍA, C.: “Régimen Especial Agrario”, en AA.VV: Regímenes Especiales de
la Seguridad Social, (GARCÍA NINET, J.I. dir.), CISS, Valencia, 1998.
- AGUT GARCÍA, C.: «Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social: Régimen
Jurídico del Campo de Aplicación», *RTSS*, 1994.
- ALARCÓN CARACUEL, M.R.: *El Derecho de Asociación Obrera en España (1939-
1900)*, Ediciones de la Revista de Trabajo, Madrid, 1975.
- ALBIOL MONTESINOS, I. y BLASCO PELLICER, A.: *Desempleo y despido en la
reforma laboral del Real Decreto-ley 5/2002*, tirant lo blanch, Valencia, 2002.
- ALEMÁN BRACHO, C. y otros: *Políticas sociales en la España de las autonomías*,
Escuela Libre, Madrid, 2003,
- ALEMÁN BRACHO, C. y TRINIDAD REQUENA, A.: *Servicios Sociales: Planificación y
Evaluación*, Thomson-civitas, Navarra, 2006.
- ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL (ACI): *Declaración de la Alianza
Cooperativa Internacional sobre la Identidad Cooperativa. Los Principios
Cooperativos*. Ginebra, Alianza Cooperativa Internacional, 1995.
- ALMANSA PASTOR, J.M.^a, “Principios de la reforma de la gestión de la Seguridad
Social”, en AA.VV., *Estudios de Derecho del Trabajo en memoria del profesor
Bayón Chacón*, Ed. Tecnos, Madrid, 1980

- ALMANZA PASTOR, J.M.: *Derecho de la Seguridad Social*, Madrid, Tecnos, 1991.
- ALMENDROS GONZÁLEZ, M.A.: "Maternidad" en AA.VV., MONEREO PÉREZ, J. L. (Dir.): *Las contingencias comunes protegidas por la seguridad social. Estudio de su régimen jurídico*, Comares, Granada, 2008.
- ALONSO OLEA M. Y TORTUERO PLAZA J.L., *Instituciones de Seguridad Social*, Madrid, Civitas, 1990
- ALONSO OLEA, M. y CASAS BAAMONDE, M.E.: *Derecho del trabajo*, Civitas, Madrid, 1998.
- ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L.: *Instituciones de Seguridad Social*, Civitas, 2002, p. 539.
- ALONSO OLEA, M.: "Las Bases de la Seguridad Social", *RPS*, núm. 61, 1964.
- ALONSO OLEA, M.: *Introducción al Derecho del Trabajo*. Editorial Revista de Derecho Privado, 1981, p. 62.
- ALVAREZ DE LA ROSA, M.: "El artículo 41 de la Constitución: garantía institucional y compromisos internacionales", *RSS*, núm. 15.
- ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: "Una variante de la pensión de viudedad o, de nuevo, sobre el sistema público de Seguridad Social. Adquisición del derecho y prescripción del mismo. (Comentario a la Sentencia 88/1991, de 25 de abril, BOE de 29 de mayo)", *Jurisprudencia Constitucional sobre Trabajo y Seguridad Social*, tomo IX, 1991.
- ANGULO RODRÍGUEZ, L.: "Nueva perspectiva de las mutualidades de previsión social", *Noticias de la Unión Europea*, CISS, núms.. 139-140, agosto-septiembre 1996.
- ANTRÁS I BADÍA, J.M.: "El compromiso social de las mutualidades: economía social y mutualismo". En: *Congreso Español de Mutualidades*. Barcelona, MIT, 1991,
- ARENAS VIRUEZ, M., *Hacia la desaparición del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social*, CES, Sevilla, 2008, p. 330.

- ARENAS VIRUEZ, M.: *Hacia la desaparición del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social*, CES, Sevilla, 2008.
- ARNAL ATARES, P.: "Teoría Económica de la agricultura sostenible", *El campo*, núm. 117, julio-septiembre de 1990.
- ARNALTE, E. y RAMOS, E.: "Arrendamiento y ajuste estructural en la agricultura española", *Agricultura y Sociedad*, núm. 49, pp. 177-208,
- ARNALTE, E., AVELLÁ, L. y ROCA, A.: "Mercado de la tierra y dinámica de la estructura agraria en los países de la CEE", *Agricultura y Sociedad*, núm. 41, pp. 255-283, 1986.
- ARNALTE, E.: "Ajuste estructural y cambios en los modelos productivos de la agricultura española" en GOMEZ BENITO y González, J.J. (coord): *Agricultura y Sociedad en el cambio de siglo*, Mac Graw Hill – UNED, Madrid, 2002,
- ARRIGO, G., "Coinvolgimento dei lavoratori e direttive 2001/86 e 2003/72", en ARRIGO, G. et altri, *Europa e democrazia industriale*, Ediesse, Roma, 2004. p. 113.
- ARTÍNEZ LUCAS, J.A.: "El 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", *La Ley*, núm. 5558, 2002.
- AVALOS MUÑOZ, L. M., p. 40; AVALOS MUÑOZ, L.M.: "Antecedentes históricos del mutualismo", *CIRIEC-España*, núm. 12, diciembre 1991.
- AVELLÁ I REUS, L.: *Medidas de intervención en el mercado de la tierra*, Generalitat Valenciana, Valencia, 1993
- AZNAR EMBID, S., *La incorporación de los obreros del campo al régimen obligatorio de Retiro obrero*. Madrid, Public. INP, 1924;
- *El Retiro Obrero y la agricultura*. Madrid (Sucesora de M. Minuesa de los Ríos), Public. INP, 1925;
 - *La previsión social de las clases campesinas*. Madrid, Sobrinos de la Suc. de M.Minuesa de los Ríos, 1928, Public. del INP, núm. 193.

-
- BAIGORRI AOIZ, A.: "Subsidio Agrario en el marco regional de Extremadura" en CANSINO MUÑOZ-REPISO, (Coord.): *El Campo Andaluz y Extremeño: La protección Social Agraria*. CES, Madrid, 2003
- BAJO, O.: "Integración regional, crecimiento y convergencia: un panorama", *Revista de Economía Aplicada*, 16, VI, 1998.
- BARCELÓN COBEDO, S.: "El nuevo contenido del artículo 222 de la Ley General de Seguridad Social. Los problemas de conexión entre las prestaciones de incapacidad temporal y desempleo", *TL*, núm. 66, 2002.
- BARRIONUEVO PEÑA, JOSÉ C., "Financiación y gestión del régimen especial agrario", en *Diecisiete lecciones sobre Regímenes Especiales de la Seguridad Social*, Madrid, Universidad de Madrid, 1972,
- BAUMEISTER, E.: *Las iniciativas campesinas y la sostenibilidad de los resultados de la reforma agraria en El Salvador, Nicaragua y Honduras*, UNRISD, Ginebra, 1999.
- BAYÓN CHACÓN y PÉREZ BOTIJA, E.: *Manual de Derecho del Trabajo*, Volumen I, Marcial Pons, 1978-1979.
- BAYÓN CHACÓN, "El elemento de pluralidad en la Seguridad Social española: Régimen General y Regímenes Especiales", en *Diecisiete lecciones sobre Regímenes Especiales de la Seguridad Social, Departamento de Derecho del Trabajo*, Facultad de Derecho, Madrid, 1972.
- "La peculiaridad del trabajo agrario", en VV.AA., *La problemática laboral de la agricultura*, Colegio Universitario de San Pablo, 1974,
 - "Los derechos a los beneficios de la Seguridad Social como patrimonio del hombre", *RISS*, núm.4, 1958.
 - "Los problemas de personalidad en la Ley de Bases de la Seguridad Social", en *Revista de Política Social*, núm. 61, 1964.
 - "Pasado, presente y futuro de la Seguridad Social", en *Diez lecciones sobre la nueva legislación española de Seguridad Social*, Facultad de Derecho, Madrid, 1964

BECKER, G.S.: "Altruismo, egoísmo y capacidad genética: economía y sociobiología".

En: Febrero y Schwartz (ed.): *La esencia de Becker*. Barcelona, Ariel, 1997.

BEL DURÁN, P.: "Similitudes y diferencias entre las sociedades cooperativas agrarias y las sociedades agrarias de transformación a la luz de los principios cooperativos tras el Congreso de Manchester, *Revista de Estudios Cooperativos (Revesco)*, núm. 61, 1995.

BENÍTEZ DE LUGO, L.: *Tratado de Seguros*, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1955.

BERJON, B.: "La institución mutualista", *Revista Iberoamericana de la Seguridad Social*, núm 4, 1973,

BERNALDO DE QUIRÓS, C.: "El espartaquismo agrario andaluz", *Biblioteca de la Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1919.

BEVERIDGE.W.: *Pleno empleo en una sociedad libre*. Informe II, 1ª ed, 1944; 2ª ed, 1960, MTSS, Madrid, 1989.

- *Seguro social y servicios afines*, MTSS, Madrid, 1989.

BIT, « La Sécurité Sociale dans l'agriculture », en *Rev. Intern. Trav.*, t. LXI, núm. 2, febrero de 1954.

BLACO LAHOZ, J.F., LÓPEZ GANDÍA, J. y MOMPALER CARRASCO, M.^a A.: *Regímenes Especiales de la Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 3ª ed, 2005.

- *Curso de Seguridad Social*, Tirant lo Blanch., Valencia, 1997.

BLASCO LAHOZ, J.F.: "La incapacidad temporal por contingencias comunes" en AA.VV., MONEREO PÉREZ, J. L. (Dir.): *Las contingencias comunes protegidas por la seguridad social. Estudio de su régimen jurídico*. Comares, Granada, 2008.

BÖÖK, S.A.: "The ICA Co-operative Principles for the Future. Some Reflexions and Tentative Conclusions". *Ponencia presentada al Coloquio Internacional ACI-Ciriec sobre Los principios cooperativos en la Europa actual*, Sevilla, 2-3 de mayo de 1994.

-
- *Valores cooperativos para un mundo en cambio. Informe para el XXX Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional*, Oficina Regional para Centroamérica y El Caribe, 1992.
- BORJA, J. y CASTELLES, M.: *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid, 1997.
- BORJABAD GONZALO, P.: "Las sociedades mutuas de seguros: una panorámica de su distinto régimen jurídico desde su origen hasta la actualidad con especial incidencia en la normativa vigente". *Monografías Cooperativas*, núm. 10, octubre de 1991.
- BORJABAD GONZALO, P.: *Les Societats Cooperatives del camp*, AEC, Lleida, 1986.
- BORRAJO DACRUZ E.: "De la previsión social a la protección en España: Bases histórico-institucionales hasta la constitución". *Revista de economía y sociología del trabajo*, núm. 3/marzo 1989.
- BORRAJO DACRUZ, E., "Modelos normativos de la Seguridad Social en la Constitución", *Acción Empresarial*, núm. 106-107, 1981
- BORRAJO DACRUZ, E.: "Cotización empresarial y principio de legalidad tributaria", *AL*, núm. 30, 1991.
- BORRAJO DACRUZ, E.: "De la previsión social a la protección social en España: Bases histórico-institucionales hasta la Constitución", *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, núm. 3, 1989.
- BORRAJO DACRUZ, E.: "El sistema público de Seguridad Social: presente inquieto y futuro abierto", *AL*, núm. 1, 1999.
- BORRAJO DACRUZ, E.: "La reforma de la Seguridad Social: de los modelos teóricos a las revisiones razonables. El Informe Beveridge en 1985" *DL*, núm. 15, 1985.
- BORRAJO DACRUZ, E.: "La Seguridad Social en la Constitución española: Desarrollos legales y criterios del Tribunal Constitucional", *TL*, núm. 15, 1990.
- BORRAJO DACRUZ, E.: "Notas sobre afiliación y cotización en el Régimen Especial de los Seguros Sociales en la agricultura", *RISS*, núm. 3, 1957.

- BORRAJO DACRUZ, E.: "Orientaciones actuales de la política europea de Seguridad Social", *R/SS*, núm. 4, 1958.
- BORRAJO DACRUZ, E.: "Régimen jurídico de la jubilación anticipada en la titularidad de las explotaciones agrarias: CEE y España", *AL*, núm, 40, 1998.
- BORRAJO DACRUZ, E.: *Estudios Jurídicos de Previsión Social*. Aguilar, Madrid, 1962.
- BORRAJO DACRUZ, E.: *Introducción al Derecho del Trabajo*, Tecnos, Madrid, 1999,
- BORRAJO DACRUZ, E.: y "El modelo constitucional de la Seguridad Social en España, *RT*, núm 65, 1982.
- BORRAJO DACRUZ.E.: "El Derecho a la Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social", *RSS*, núm. 8, 1980,
- BREY, G.: "Mutualismo popular y mutualismo obrero en Galicia (1841-1916)" En: *Solidaridad desde abajo: trabajadores y socorros mutuos en la España contemporánea. Madrid, UGT-Centro de Estudios Históricos y Confederación Nacional de Entidades de Previsión Social*, 1994.
- BROSETA PONT, M.: "Manual de Derecho Mercantil", 10ª ed., Ed. Tecnos, Madrid, 1995.
- BUCHANAN, J.M.: *What Should Economist Do?* Indianápolis, Indianápolis Liberty Press.
- BURGAZ MORENO, F.J.: "El sistema español de Seguros Agrarios Combinados", *Ponencia a la Conferencia Internacional: Los Seguros Agrarios y la Garantía de Rentas*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2002.
- CABEZA PERERIRO, J.: "Convergencia entre Regímenes de Seguridad Social". *Temas Laborales*, núm. 66, 2002.
- CACHÓN RODRÍGUEZ, L. y FUNDACIÓN TOMILLO: *Nuevos yacimientos de empleo en España. Potencial de crecimiento y de futuro en España*, MTAS, Madrid, 1998.
- CAMAS RODA, F.: "La Incapacidad Temporal: objeto y consecuencias de las últimas modificaciones legislativas", *AL*, núm. 2, 1999.

- CAMERON, E.: "The Effect of Mutual Status on Life Insurer Behaviour in Canada", *Canadian Journal of Economics*, vol. 14, núm. 1, February 1981.
- CAMILLERI LAPEYRE, A., TIÓ SARALEGUI, C., POSADA, J. SUMPISI VIÑAS, J. y DÍAZ BERENGUER, E.: "La generación de empleo en el campo y la ordenación de las producciones agrarias". *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 107, 1979.
- CAÑO ESCUDERO, F.: "Las cooperativas de seguros en la legislación española", *Revista Española de Seguros*, núm. 37, enero-marzo 1984, pp. 5-35, p. 8.
- CARASA SOTO, P.: "El mutualismo de los sindicatos agrícolas y de las cajas rurales durante el primer tercio del siglo XX". En: *Solidaridad desde abajo: trabajadores y socorros mutuos en la España contemporánea*. Madrid, UGT-Centro de Estudios Históricos y Confederación Nacional de Entidades de Previsión Social, 1994,
- CARCELÉN CONESA, J.M.: "Significado jurídico de las diferentes instituciones que intervienen en el sistema de pensiones: Planes, Fondos, Gestoras, Depositarias, Expertos y Administración, *La Ley*, 1989,
- CARDENAL CARRO, M. y HIERRO HIERRO, F.J.: "Nuevos retoques de la prestación de incapacidad temporal. Lucha contra el fraude, recorte de derechos y eliminación de situaciones de desprotección: ¿Es posible todo al mismo tiempo?" en AA.VV.: MONEREO PÉREZ, J. L., (Dir.): *La reforma de la Seguridad Social. Estudio sistemático de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social*. La Ley, Madrid, 2008.
- "La protección por desempleo en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social", en AA.VV.: *Empleo, Despido y Desempleo tras las Reformas del 2002. Análisis de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre*, Aranzadi, 2003.
- CARDENAL CARRO, M.: "De nuevo retocando la regulación de incapacidad temporal", en AA.VV., MONEREO PÉREZ, J.L, MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N.(Coor.): *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras, Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación*,

CARDENAL CARRO, M.: "De nuevo retocando la regulación de la incapacidad temporal", en AAVV, MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. Y MORENO VIDA (Coor.): *La Seguridad Social a la luz de sus reformas, pasadas, presentes y futuras. Homenaje al profesor José Vida Socia con motivo de su jubilación.*

CARRETERO GARCÍA, A.: *Empresa agraria y profesionales de la agricultura en el Derecho español y comunitario*, Comares, Granada, 2003.

CASADO D. y otros: *Avances en Bienestar social*, CCS, Madrid, 2005.

CASALE, G. et altri: *Re-engineering labour administration to promote decent work*, OIT, Ginebra, 2006.

CASAS BAAMONDE, M. E. *Autónomos agrarios y seguridad social*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975.

- Leyes de Presupuestos, protección complementaria de la Seguridad Social, incompatibilidades. *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 24, 1985.

CASTAÑO, J.: "Cooperativismo sanitario en Japón", *Compartir (Revista de la Fundación Espriu)*, núm. 28, 1998.

CASTILLO, S.: "Las sociedades de socorros mutuos en la España contemporánea". En: *Solidaridad desde abajo: trabajadores y socorros mutuos en la España contemporánea*. Madrid, UGT-Centro de Estudios Históricos y Confederación Nacional de Entidades de Previsión Social, 1994.

CASTIÑEIRA FERNÁNDEZ, J.: "La Seguridad Social en el año 2002. De la concertación social a la confrontación. Especial referencia a las reformas del desempleo y la jubilación", en AA.VV.: *El derecho del trabajo y de la Seguridad Social en el año 2002: puntos críticos. XXI Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*. CARL, Mergablum, Sevilla, 2003, p. 402.

CAVAS MARTÍNEZ, F.: *Derecho del Trabajo y Contratación laboral en la Agricultura*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia, 1991,

- CAVAS MARTÍNEZ, F.: “La nueva protección por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios”, *Aranzadi Social*, núm. 16, 2002, p. 11,
- CAVAS MARTÍNEZ, F.: “La regulación del trabajo agrícola en el proceso de emergencia, formación y desarrollo del Derecho del Trabajo Español”. Cívitas, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 53, 1992
- CAVAS MARTÍNEZ, F.: Las relaciones laborales en el sector agrario, op. cit., p. 36.
- CAVAS MARTÍNEZ, F.: Las relaciones laborales en el sector agrario, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1995.
- CEDEFOP: AGORA II: *El papel de la empresa en la formación permanente*, Salónica, 1998.
- CEDEFOP: *Formación para una sociedad en cambio (Informe acerca de la situación actual de la investigación sobre formación profesional en Europa*, CEDEFOP, Salónica, 1993.
- CHACÓN RODRÍGUEZ, L.: “Formación y empleo en la era de la información: España retos y posibilidades”, en VV.AA. *Educación y formación a las puestas del siglo XXI. La Formación Continua en España* (CHACÓN, L. y MONTALVO, M.D., Ed.), Editorial Complutense, S.A., Madrid, 1999.
- CHIARI, P., VECCHIONE, N. y VENTURI, D.: “Il decentramento istituzionale del collocamento”, en AA.VV., BIAGI, M. (Dir.): *Mercati e rapporti di lavoro*, Giuffré, Milano, 1997., p.183.
- COBO ROMERO, F. y ORTEGA LÓPEZ, T.M.: “El Partido Comunista de España y la Cuestión Agraria en Andalucía durante el tardo franquismo y la transición política a la democracia, 1956-1983”, *HAOL*, núm. 7, (Primavera, 2005), 2005,
- COMAN, D. “La reforma político agrícola de la CE”, *El futuro de la Agricultura. Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 1987.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Los sistemas complementarios de pensiones en el mercado único. Libro Verde, COM (97) 283 final*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997.

- “Política Social Europea”, Luxemburgo, 2004
- *Libro Blanco sobre la educación y formación. Enseñar y aprender, hacia una sociedad cognitiva. Comisión de las Comunidades europeas*, 29 de noviembre de 1995, (Com (95) 590, final).

COMISIÓN EUROPEA: *La formación profesional en la Comunidad Europea: desafíos y perspectivas, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades europeas*, Luxemburgo, 1993.

CONSEJERÍA DE IGUALDAD Y BIENESTAR SOCIAL. JUNTA DE ANDALUCÍA: *Centros de Servicios Sociales en Andalucía, Consejería para la igualdad y bienestar social*, Junta de Andalucía, Sevilla, 2004.

CORZO FERNÁNDEZ, S.: *El clientelismo político. El plan de empleo rural en Andalucía: un estudio de caso*, Monografías, Biblioteca de Ciencias políticas y sociología, Granada, 2002.

COSTA J.: “Colectivismo agrario” y “La tierra y la cuestión social” en COSTA, J.: *Oligarquía y caciquismo. Colectivismo agrario y otros escritos*, ed. y Prólogo de R. Pérez de la Dehesa, Madrid, 1973.

COSTA, J.: *Colectivismo agrario en España*, Segunda edición. Madrid, s. núm., 1915.

COSTA, J.: *Derecho Consuetudinario y Economía Popular de España*, Tomo I, Guara, Zaragoza, 1981,

CRESPO SÁNCHEZ y GRÁVALOS GASTAMIZA, “El programa escuela empresa y la inserción laboral”, *Inserción Laboral*, Huelva, 1999.

CUBAS MORALES, A.: «El campo de aplicación del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social», *RT*, núm. 12, 1993.

CUERVO RADIGALES, M: «La clase agraria ante los Seguros sociales». Madrid, *Public. INP*, 1924; EL SOL: «El Retiro obligatorio de los campesinos». En *Anales del INP*, núm. 87, julio-agosto de 1930.

CUESTA BUSTILLO, J.: “Las Sociedades de Socorros Mutuos en el primer tercio del siglo XX: “Sociedad sin Estado”, una relación fallida”. En: *Solidaridad desde abajo: trabajadores y socorros mutuos en la España contemporánea*. Madrid,

- UGT-Centro de Estudios Históricos y Confederación Nacional de Entidades de Previsión Social, 1994.
- CUEVAS GÓNZALES, FELIX DE LAS: "Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social", *Actualidad Laboral*, n. 1, Madrid, 1986.
- DE LA CASA QUESADA, S.: *La protección por desempleo en España. Configuración y Régimen Jurídico*, Comares, Granada, 2008.
- DE LA FUENTE, A.: "Economía regional desde una perspectiva neoclásica. De convergencia y otras historias", *Revista de Economía Aplicada*, núm.10, IV.
- DE LA TORRE, I.: "La formación y las organizaciones: Los Acuerdos Nacionales de formación Continua", *REIS*, núm. 77-78/97.
- DE LA VILLA GIL, L.E. y DESDENTADO BONETE, A.: "Delimitación de competencias Estado-Comunidades Autónomas, en materia de relaciones laborales y seguridad social. De la experiencia republicana a la Constitución de 1978", en AA.VV.: *Los trabajadores y la Constitución*, Sociedad de Estudios Laborales, Madrid, 1980.
- DE LA VILLA GIL, L.E. y DESDENTADO BONETE, A.: *Manual de Seguridad Social*, Aranzadi, Navarra, 1979.
- DE LA VILLA GIL, L.E., "La participación social en la gestión", *PEE*, núm. 12-13, 1982
- *La Formación Histórica del Derecho Español del Trabajo*, Comares, Granada, 2003.
 - "Estudio Preliminar" en AA.VV.: *Derecho de la Seguridad Social*, (DE LA VILLA GIL, L.E. Dir.). Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- DE OTTO, I.: *Derecho Constitucional*, Ariel Derecho, Barcelona, 1988.
- DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ: *Informe Especial al Parlamento. La situación de los servicios sociales comunitarios en Andalucía*, Defensor del Pueblo Andaluz, Sevilla, 2005.
- DEFOURNY, J.: "Orígenes, contextos y funciones de un tercer gran sector". En: *Economía Social. Entre Economía Capitalista y Economía Pública*. Valencia, Ciriéc-España, 1992.

DEL PESO Y CALVO, C.: "Previsión y Seguridad Social del trabajador agrícola", *RISS*, núm. 2, 1962.

DEL PESO Y CALVO, C.: "Previsión y Seguridad Social del trabajador agrícola". *Revista Iberoamericana*, núm. 2, 1962.

DEL PESO Y CALVO, C.: "Régimen especial agrario. Trabajadores por cuenta ajena", en *Diecisiete lecciones sobre Regímenes Especiales de la Seguridad Social*, Madrid, Universidad de Madrid, 1972,

DEL REY GUANTER, S., VALVERDE ASENSIO, A., GALA DURÁN, C. y LUQUE PARRA, M.: "El nuevo contrato a tiempo parcial: aspectos laborales y de Seguridad Social", *La Ley-Actualidad*, Madrid, 2003.

DELEECHK, «L'effect Mathieu: De la répartition inégale des biens et services collectifs», *Recherches sociologiques*, núm. 9, 3, 1978

DELGADO LARIOS, A.: "¿Problema agrario andaluz o cuestión nacional? El mito del Trienio Bolchevique en Andalucía (1918-1920)", *Cuadernos de Historia Contemporánea*. núm. 113. 1991.

DESDENTADO BONETE, A. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, B. y GÓNZALEZ-SANCHO LÓPEZ, E.: *La reforma de las pensiones de la Seguridad Social*. Civitas, 1986, pp. 147 y 148.

DESDENTADO BONETE, A. y MERCADER UGUINA, J.R.: "El desempleo como situación protegida", Civitas, Madrid, 1996.

DESDENTADO BONETE, A., "Participación y burocracia en la gestión de la Seguridad Social española", *CDT*, núm. 4, 1978.

- "Contrato a tiempo parcial y Seguridad Social en el RDL 15/1998", *Memento Mes a Mes Social*, 1999, enero, núm. 39.

- "Crisis y protección del desempleo", *Relaciones Laborales*, 1985-II.

- "El sistema normativo de la Seguridad Social", *Revista de Derecho Social*, núm. 18, 2002.

DESSAL, R.: *El seguro, mañana*, Madrid, Mapfre, 1976.

- DÍAZ DEL MORAL, J., Historia de las agitaciones campesinas andaluzas. Córdoba. (Antecedentes para una reforma agraria). *Revista de Derecho Privado*. Madrid. 1929,
- DOMÉNECH SAMPERE, X.: “La otra cara del milagro español: clase obrera y movimiento obrero en los años del desarrollismo”, *Revista de Historia contemporánea*, núm 26, 2003 (Ejemplar dedicado a: Desarrollismo, dictadura y cambios sociales).
- DUCOMMUN, M.: “Evolución del estatuto mutualista en beneficio de los tomadores del seguro”, Suiza, *Mutualité*, núm. 46, 1996.
- DUPEYROUX, J.J.: *Droit de la Sécurité Sociale*, 8ª ed., París, 1980.
- *L'évolution des systèmes et la théorie générale de la Sécurité Sociale des pays membres des Communautés Européennes et de la Grand Bretagne*, Luxemburgo, 1966.
- DUQUE DOMÍNGUEZ, R.: “Notas delimitadoras y naturaleza jurídica de los Fondos de Pensiones”, en AA.VV: *Regímen jurídico de los Planes y Fondos de Pensiones*”, Madrid, Editorial Española de Seguros, 2ª ed., 1989.
- DURAN. P.: La política contemporánea de Seguridad Social, traducción y Estudio Preliminar, “La recuperación de un clásico de la doctrina de la Seguridad Social”, de VIDA SORIA, J., MTSS, Madrid, 1991.
- DURAND, P.: *La política contemporánea de Seguridad Social*, MTSS, Madrid, 1991.
- ESCOBAR JÍMENEZ, J.: *Trabajadores agrícolas y Seguridad Social agraria*. Ibidem, Madrid, 1996.
- FARRERES BOCHACA, A. p. 17.: “ El mutualismo de seguros en España”, *Aisam*, núm. 40, 1992,
- FAVENNEC-HÉRY, F.: “Trabajo y formación profesional, una frontera que se desdibuja”, *RIT*, vol. 115, 1996, núm. 6.
- FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.: “Protección por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios”. *Documentación Laboral*, núm. 67, 2003, p. 115.

FERNÁNDEZ LÓPEZ, M^a. F.: “La igualdad y la discriminación en la jurisprudencia constitucional”, en AA.VV.: *Constitución y Derecho del Trabajo, 1981-1991 (Análisis de diez años de jurisprudencia constitucional)* (ALARCÓN CARACUEL, M.R. Coord.), Marcial Pons, Madrid, 1992.

FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: “Un nuevo intento de control del subsidio de incapacidad temporal por la Ley 30 /2005 (de presupuestos para 2006)”, AS, núm. 3, 2006, pp. 54-55,

FERNÁNDEZ URRUTIA, A.: “Trabajadores fijos discontinuos y prestaciones de Incapacidad Temporal y Maternidad: peculiaridades relativas al requisito de alta, determinación de la base reguladora y abono de las prestaciones”, TS, núm. 85, 1998.

FERNÁNDEZ, BERNAT: *El Régimen Jurídico-Social de los Planes de Pensiones del Sistema de Empleo*, Tesis doctoral inédita, Granada, 2007.

FINA SANGLAS, L.: *Mercado de trabajo y política de empleo*. CES. Madrid, 2001, pp. 122 y ss.

FLORES CALVETE, G. et altri.: “Concentração parcelária e estrutura das explorações leiteiras de Galiza”, *comunicación presentada en el seminaria Agricultura e emparcelamento. Debates par auna nova política de emparcelamento*, Lisboa, 2001.

FONTANA, J.: *Nacimiento del proletariado industrial y primeras etapas del movimiento obrero, en Cambio económico y actitudes políticas en la España del siglo XIX*, Ariel, Barcelona, 1973.

FUENTES YAGÜE, J.L.: *Apuntes de meteorología agrícola*, Ed. MAPA, Madrid, 1983.

GALA DURÁN, CAROLINA: *El régimen jurídico de las mejoras voluntarias de prestaciones de la Seguridad Social*, Barcelona, Bosch, 1999.

GALA VALLEJO, C.: *Gestión Institucional de la Seguridad Social*, Madrid, MTAS, 1992.

GALA VALLEJO, CESAR, *Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.

GALA VALLEJO, CESAR: *Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, pág 117.*

GALÁN, J.M. y LILLO, E.: "Subsidio de desempleo de trabajadores eventuales agrarios. A propósito de la sentencia TCT 5 de mayo de 1987", *RL*, núm. 1, 1989.

GALIANA MORENO, J.M. y SEMPERE NAVARRO, A.V.: *El régimen jurídico de la prestación de servicios profesionales por las comunidades de bienes y sociedades anormales.*

GARCÍA DE AZCÁRATE, T.: "La reforma de la PAC y la agricultura familiar en España", en VV.AA, *La agricultura familiar en España. Estrategias adaptadas y políticas agropecuarias.* Universitat de Lleida, 1997, p. 129.

GARCÍA DE BLAS, A. y RUESGA BENITO, S.: "Empleo agrario y crisis económica. *Agricultura y Sociedad*, núm. 19, 1981, p. 167.

GARCÍA DELGADO, J.L.: "Agricultura y desarrollo capitalista en la España de los decenios centrales del siglo XX" en VV.AA. *La modernización de la agricultura,*

GARCÍA GARCÍA, J.M.: "La protección por desempleo de nivel contributivo para los trabajadores eventuales del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social", *Información Laboral*, núm. 15, 2003.

GARCÍA HERRERO, G.: "Los servicios sociales en el medio rural", en VVAA.: *Los servicios sociales en el medio rural, Consejo General del Colegio Oficial de Diplomados de Trabajo Social y Asistentes Sociales (Siglo XXI de España Editores)*, Madrid, 1988.

GARCIA MORILLO, J.: "La cláusula general de igualdad", en AA.VV.: *Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

GARCÍA MURCIA, J. y ROMÁN VACA, E.: "Nuevas pautas en la regulación de la incapacidad temporal", *AS*, vol. II 1996, p. 2517.

GARCÍA MURCIA, J.: "Desempleo agrícola y renta activa de inserción en el Real Decreto-Ley 5/2002" en DESDENTADO BONETE, A., GARCÍA MURCIA, J. y GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I.: *Comentarios de urgencia a la reforma del*

sistema de protección por desempleo. Nuevo régimen jurídico del despido, de los salarios de tramitación y del desempleo, Lex Nova, Valladolid, 2002.

GARCÍA MURCIA, J.: “La protección por desempleo de los trabajadores eventuales del campo”, *TL*, núm. 8, 1986.

GARCÍA NINET, I.: “Artículo 130. Beneficiarios” en AA.VV., MONEREO PÉREZ J.L. y MORENO VIDA, M^a N. (Dir.): *Comentario a la Ley General de la Seguridad Social*, Comares, Granada, 1999.

GARCIA NINET, J.I.: “La incapacidad temporal”, en AA.VV.: OJEDA AVILÉS, A.: *La incapacidad temporal*, Tecnos, 2006.

GARCIA NINET, J.I.: “Situaciones protegidas: incapacidad temporal, incapacidad permanente y supervivencia. Régimen jurídico de las prestaciones y revisión de las incapacidades”, en VV.AA.: *Cien años de Seguridad Social. A propósito del centenario de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900*, Fraternidad Muprespa, Madrid, 2000.

GARCÍA NINET, J.I.: “Comentarios breves al “Acuerdo en materia de Seguridad Social”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 12, 2006.

GARCÍA ORTEGA, J.: “Adaptación de la Seguridad Social contributiva al trabajo a tiempo parcial (Técnicas instrumentales para la organización de la acción protectora)”, *TS*, núm. 85, 1998.

GARCÍA ROMERO, B.: “Desempleo agrario. La protección por desempleo de los trabajadores agrarios”, en AA.VV.: *El nuevo régimen jurídico del despido y del desempleo. Análisis de la Ley 45/2002*. Ediciones Laborum, Murcia, 2002.

GARCÍA ROMERO, B.: *Seguridad Social Agraria: Acción Protectora*, Thomson-Civitas, Cizur-Menor (Navarra), 2006.

GARCÍA VALVERDE, M.D.: Fomento del autoempleo, en VV.AA.: “Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía” (MONEREO PÉREZ, J.L. y SERRANO FALCÓN, C., Dir y Coord.).

GARCÍA VALVERDE, M.D.: “Ayudas a la Contratación” en VV.AA.: *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, (MONEREO PÉREZ J.L. y SERRANO FALCÓN, C. Dir. y Coord.), op. cit., p. 69.

GARCÍA-GUTIERREZ FERNÁNDEZ, C.: “El problema de la doble condición de los socios-trabajadores (socios-proveedores y socios-consumidores) ante la gerencia de la empresa cooperativa”, *Revista de Estudios Cooperativos (Revesco)*, núm. 56, 1988

- “La economía social o la economía de las empresas de participación (las sociedades cooperativas y laborales)”, En: *En memoria de María Ángeles Gil Luezas*. Madrid, Alfa centauro, 1991,
- “Precisiones acerca de algunos tópicos confusos sobre las sociedad cooperativa”. En “*Temporari Servendum*” Homenaje al Prof. Dr. Jaime Gil Aluja. Santiago de Compostela, Milladoiro, 1992.
- “Las personas jurídicas como socios de las sociedades cooperativas de primer grado o cooperativas propiamente dichas en España: necesidad de una revisión legal”, *Revista de Estudios Cooperativos (Revesco)*, núm. 60, 1994.
- “Las sociedades cooperativas de derecho y las de hecho con arreglo a los valores y a los principios del Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional de Manchester en 1995: especial referencia a las sociedades de responsabilidad limitada reguladas en España”, *Revista de Estudios Cooperativos (Revesco)*, núm. 61, 1995.

GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I.: “Contrato de trabajo a tiempo parcial y Seguridad Social: una relación difícil” en AA.VV.: CASAS BAAMONDE, M.E. y VALDÉS DAL RÉ (Coor.): *Los contratos de trabajo a tiempo parcial*, Lex Nova, Valladolid, 2000.

GARRIDO L. y TOHARIA, L.: “Cambio ocupacional y necesidades de formación en España 1985-1995”, *Economía Industrial*, núm. 277/91.

GARRIDO y COMAS, J.J.: *El mutualismo privado en la Europa del siglo XIX*. Madrid, Mapfre, 1994,

GARRIGUES, *Curso de Derecho Mercantil*, Tomo I, 7 Ed., Madrid, 1976.

- GARRIGUES, J.: *Contrato de Seguro Terrestre*, 2ª ed., Madrid, 1982,
- GEORGE V. y TAYLOR GOOBY, P.-F. (comps.). *European welfare policy*. Londres, Macmillan.1996.
- GETE CASTRILLO, P.: *Afiliación al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social*, "Relaciones Laborales", v.I, Las Rozas, Madrid, 1998.
- GETE CASTRILLO, P.: *El nuevo derecho común de las pensiones públicas*, Lex Nova, Valladolid, 1997.
- GOERLICH PESET, J.Mª.: "La protección de la incapacidad: algunos puntos críticos de la doctrina jurisprudencial unificada", *AL*, Tomo III, 1996.
- GÓMEZ OLIVER, M., "El movimiento jornalero durante la Transición", en GONZÁLEZ MOLINA, M.: *La Historia de Andalucía a debate*. Vol. I. Campesinos y jornaleros, Anthropos, Barcelona, 2000.
- GÓMEZ OLIVER, M.: "Jornaleros andaluces, ¿una clase en extinción?. Un análisis de la conflictividad campesina en los años 80", en SEVILLA GUZMÁN, E. y GONZÁLEZ MOLINA, M.(ed.): *Ecología, Campesinado e Historia*, Ediciones La Piqueta, Madrid, 1993.
- GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M.J.: "La Renta Agraria como nueva forma de protección social por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios", en AA.VV.: *Desempleo, XIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, Madrid, 2004, p. 1176.
- GONZÁLEZ DE LA ALEJA, R., *La incapacidad temporal en el Régimen General de la Seguridad Social*, Bomarzo, Albacete, 2005.
- GONZÁLEZ de MOLINA, M. y GÓMEZ OLIVER, M. (coord) *Historia contemporánea de Andalucía. Nuevos contenidos para su estudio*. Junta de Andalucía, Granada, 2000.
- GONZÁLEZ DEL REY RODRÍGUEZ, I.: *La Seguridad Social de los trabajadores a tiempo parcial*, tirant lo blanch, Valencia, 1998.

GONZÁLEZ ORTEGA, S.: “La reforma del subsidio agrario y la ampliación de la protección por desempleo a todos los trabajadores eventuales del campo”, *Relaciones Laborales*, núm. 4, 2003, pp. 67-70

- “Seguridad Social año 2002: Balance General de unas reformas en curso”, *Temas Laborales*, núm. 66, 2002.

GONZÁLEZ, J.J. y GÓMEZ BENITO, C.: “Clases agrarias, estrategias familiares y mercado de trabajo”, en VV. AA., *Agricultura y Sociedad en la España...*, op. cit. p. 566.

GONZALO GONZÁLEZ, B. y FERRERAS ALONSO, F., “La participación de los interesados en la gestión de la Seguridad Social española”, *RSS*, núm. 5, 1980

GONZALO GONZÁLEZ, B.: “Aproximación a la idea constitucional de la Previsión Social”. En: *La previsión social en Euskadi. núm. 3. Las entidades de Previsión social Voluntaria (III y IV seminario sobre E.P.S.V.)*. Vitoria, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1993

- “El “objeto social” del mutualismo de previsión y la Seguridad Social complementaria: comentario al artículo 64 del proyecto de ley sobre supervisión de los seguros privados”.
- “El retorno a la Seguridad Social de las prestaciones por desempleo”, *Tribuna Social*, núm. 31, 1993, p. 7.
- “Garantía pública de las pensiones privadas de Seguridad Social complementaria: la no transposición de la Directiva 80/987/CEE, y las posibilidades para su aplicación judicial inmediata o directa”. *RL*, nº 1, 1995.
- “La Protección Social: Perspectiva Histórico-Crítica”, Foro de Seguridad Social, núm. 3, 2001.- “Participación privada en la gestión de la Seguridad Social española: situación y perspectivas”, *Mutual*, núm. 2, Juny 1996.
- El “objeto social” del mutualismo de previsión y la Seguridad Social complementaria: comentario al artículo 64 del proyecto de ley sobre supervisión de los seguros privados, *Revista de seguridad social y laboral*, núm. 55, 1995, p. 38.

- GORRI GOÑI, A.: "Sistemas de bienestar social en Navarra", *Universidad pública de Navarra*, 2003.
- GRAU PINEDA, M. C.: "El régimen de incompatibilidad entre prestación por desempleo e incapacidad temporal, maternidad y riesgo durante el embarazo tras la Ley 39/1999", *RMT y AS- Seguridad Social*, núm. 29, 2001.
- GUI, B. : *The Economics Rationales for the « Third Sector », Non-profit and other Non Capitalist Organizations*, *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 62, núm. 4, 1991.
- GURVITCH, G., *La idea del Derecho Social*, Comares, Granada, 2005 (edición, traducción y estudio preliminar de MONEREO PÉREZ, J.L. y MÁRQUEZ PRIETO, A.
- GUTELMAN, M.: *Estructuras y Reformas Agrarias. Los problemas agrarios y los métodos para su estudio*, Editorial Fontamara, Barcelona, 1981
- HANSMANN, H.: "The Organization of Insurance Companies: mutual versus Stock", *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 1, núm. 1, Spring 1985.
- HEFLEBOWER, R. B.: *Cooperatives and Mutuals in the Market System*. Wisconsin, the University of Wisconsin Press, 1980.
- HERRANZ GUILLÉN, J.L.: "Los principios cooperativos: ayer y hoy". *Ponencia presentada al Coloquio Internacional Aci-Ciriec sobre Los principios cooperativos en la Europa actual*. Sevilla, 2-3 de mayo de 1994.
- HIERRO HIERRO, F.J.: *El Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2005,
- "La plasmación de las políticas de empleo de la UE en la protección por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios: La nueva Renta Agraria" en QUESADA SEGURA, R.: *La Constitución Europea y las Relaciones Laborales*, Mergablum, Sevilla, 2004.
- HURST, P., *Agricultural Workers and their Contribution to Sustainable Agricultura*, FAO-ILO-IUF, Ginebra, 2005.

- HURST, P., *Agricultural Workers and their Contribution to Sustainable Agricultura*, FAO-ILO-IUF, Ginebra, 2005.
- HURTADO GONZÁLEZ, L. y MARÍN ALONSO, I.: *La Seguridad Social Agraria*, Laborum, Murcia, 1999.
- HURTADO GONZÁLEZ, L.: “La obligación de pago de prestaciones por incapacidad temporal a cargo del empresario”, *RL*, vol. I (1995).
- INFANTE, B.: *Ideal Andaluz*. Sevilla. Arévalo. 1915. Reed. completa, Sevilla. Junta de Andalucía. 1982.
- JACKSON, G.: “Los orígenes del anarquismo español”. En: *Costa, Azaña, el Frente Popular y otros ensayos*. Madrid, Ediciones Turner, 1976.
- JASPERS, K., *Origen y meta de la historia*, Alianza Editorial, Madrid, 1985
- JORDANA DE POZAS, L.: «Aplicación del Seguro de Vejez a los obreros del campo», *Anales del INP*, abril-junio, 1919, págs. 75-82. LÓPEZ NÚÑEZ, A.: *El seguro de vejez e invalidez en los campos*. Madrid (Sob. Suc. de M.M. de los Ríos). 1919.
- JOVER MARTÍNEZ, C.: *La incapacidad temporal para el trabajo. Aspectos laborales y de Seguridad Social*, tirant lo blanch, Valencia, 2006, p. 403-404
- KROPOTKIN, P.: *El apoyo mutuo. Un factor de la evolución*. Tercera edición. Madrid, Ediciones Madre Tierra, 1989.
- LACOMBA, J.A.: “Blas Infante y el campo andaluz: jornaleros y propietarios”, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 53, 1999.
- LACOMBA, J.A.: *Regionalismo y autonomía en la Andalucía contemporánea (1835-1936)*. Granada. Caja General de Ahorros, 1988.
- LAMBRECHTS, PFJM,: “Mutuals and Distribution”, *Mutualité*, núm. 44, 1994.
- LANGREO NAVARRO, A.: “El mercado de trabajo en la agricultura española”, en VV.AA.: *El campo Andaluz y Extremeño: La protección social* (CANSINO-MUÑOZ REPISO, J.M., Dir.)
- LASERRE, G.: *El cooperativismo*, Barcelona, Oikus tau, 1985,

- LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M. (1994): *Acción administrativa y desarrollo rural*, tecnos, Madrid, 1994,
- LEJARRIAGA PÉREZ DE LAS VACAS, G.: “La sociedad cooperativa desde la perspectiva de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) y las sociedades anónimas laborales frente al concepto jurídico de cooperativa”, *Revista de Estudios Cooperativos (Revesco)*, núm. 61, 1995, p. 92.
- LOPE A. y MARTÍN ARTILES, A.: “Las relaciones entre formación y empleo: ¿qué formación para qué empleo?”, *Rev. Economía y Sociología del Trabajo*, núm. 27-28/1995, p. 256.
- LOPE A. y MARTÍN ARTILES, A.: “Las relaciones entre formación y empleo: ¿qué formación para qué empleo?”, op. cit., p. 256.
- LÓPEZ DE SEBASTIÁN, J. “Efectos de la emigración rural en España”, *Revista de Estudios Agrosociales*, núm. 58, 1967.
- LÓPEZ GANDÍA, J.: “El Acuerdo para la mejora y desarrollo del sistema de protección social. La renovación del Pacto de Toledo”. *Revista de Derecho Social*, núm. 14, 2001,
- “La protección por desempleo de los trabajadores del Régimen Especial Agrario”, *Actualidad Laboral*, núm. 14, 2003.
 - “Los trabajos familiares”, en el Estatuto de los Trabajadores, tomo I, Edersa, Madrid, 1990, p. 182.).
 - “La manipulación, envasado y comercialización de frutas y hortalizas y su encuadramiento en la Seguridad Social”, *Actualidad Laboral*, v. 1, Madrid, 1994
- LÓPEZ I MORA, F.: “El fomento del Empleo IV”, en VVAA.: *Derecho del Empleo* (SARAGOSSÁ I SARAGOSSÀ, J.V., Coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 462. .
- LÓPEZ IGLESIAS, E.: “La vigencia de una política clásica de estructuras agrarias; reflexiones a partir de la experiencia de Galicia”, *Comunicación a las jornadas temáticas sobre estructuras agrarias*, MAPA, Madrid 7 de marzo de 2002.

- LÓPEZ NUÑEZ, A.: "Régimen de transición entre el seguro libre y el seguro obligatorio", *Anales del Instituto Nacional de Previsión*, INP, Madrid, 1926.
- LÓPEZ PÉREZ, P.M.: "Mundo rural y subsidio agrario", en VV.AA.: CANSINO MUÑOZ-REPISO, J.M.: *El Campo Andaluz y Extremeño: La Protección Social Agraria*, CES, Madrid, 2003.
- LOUSADA AROCHENA, J.F.: "El requisito de estar al corriente en el pago de las cuotas para acceder y para mantener el derecho a prestaciones en el régimen especial agrario de la Seguridad Social", *Aranzadi Social*, vol. V, Elcano, Navarra, 1998.
- LUTTRINGER, J.M.: *Le droit de la formation continue*, Dalloz, París, 1986.
- MALDONADO MOLINA, F.J.: *Las mutualidades de previsión social como entidades aseguradoras*, Comares, Granada
- MALDONADO MOLINA, J.A., "Los servicios sociales comunitarios" en VV.AA.: *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, (Dir. y Coord. MONEREO PÉREZ, J.L. y SERRANO FALCÓN, C.), Comares, Granada, 2009.
- MALDONADO MOLINA, J.A., GRANADOS ROMERA, M^a.I.; ROMERO CORONADO, J.; CABALLERO PÉREZ, M^a.J., "La pensión de jubilación. Configuración general y modalidad contributiva", en AA.VV.: *Homenaje al profesor VIDA SORIA*, Comares, Granada, 2008.
- MALDONADO MOLINA, J.A.: *Génesis y evolución de la protección social por vejez en España*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2002.- *Protección de la vejez en España. La pensión de jubilación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.- Los períodos de cotización. Acceso y cálculo de las prestaciones. Granada. Comares, 2002.
- MALLET, A., "La protection sociale de la population rurale", *R/SS*, núm. 3/4, 1980, p. 399.
- MALUQUER Y SALVADOR, J.: «El Seguro Agrario de Retiros en marcha», *Anales del INP*, núm. 40, abril-junio 1919, pp. 98-99
- MANES, A.: *Tratado de seguros. Teoría general del seguro*. Madrid, Logos, 1930.

- MANRIQUE LÓPEZ, V. F.: “La Seguridad Social complementaria en el nuevo diseño de una Seguridad Social en transformación”. *Revista Española de derecho del trabajo*, núm. 39, 1989.
- MAPA: “Los seguros agrarios en España, un futuro asegurado”, *Agrosemana*, Suplemento núm. 109, Ed. MAPA, 1993. - *La agricultura, la pesca y la alimentación en España*, MAPA, Madrid, 2007. - *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural*, MAPA, 2003
- MAQUEDA A.M.: “El trabajo asalariado en la agricultura”. *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 56, 1966.
- MARQUÉZ PRIETO, A.: *La protección por desempleo en España y en otros Estados Europeos*, Madrid, MTAS, 2001.- *Repensar la Justicia Social*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2008.
- MARTÍN VALVERDE, A., *Derecho del Trabajo*, Tecnos, Madrid, 2002.
- “La “especialidad” del Régimen Agrario de Seguridad Social”, en *RISS*, núm. 6, 1969.
 - “Las mejoras voluntarias de Seguridad Social”, Sevilla, 1970. - “Legislación laboral y relaciones de trabajo en la agricultura”, en AA.VV.: *Las relaciones laborales y la reorganización del sistema productivo* (DURAN LÓPEZ, F., Coord.), Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, Córdoba, 1983.
- MARTÍN VALVERDE, A.: “Mercado de trabajo agrícola y legislación social en el medio rural”, *Temas Laborales, Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 2, 1985.
- MEDINA GUERRERO, M.: *Los fondos estructurales en Andalucía: La distribución de competencias entre la Unión Europea, el Estado y la Comunidad Autónoma*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2002.
- MEJIDO COSTOYA, M.: *Toward a Typology of Civil Society Actors. The Case of the Movement to Change International Trade Rules and Barriers*, UNRISD, Ginebra, 2007.

- MERCADER UGUINA, J.R.: "El control de la incapacidad temporal (historia de una sospecha)", *RL*, núm. 9, 2004.
- "Reformas y contrarreformas en el sistema de protección por desempleo. La Ley 45/2002, de 12 de diciembre, como telón de fondo", *TL*, núm. 66, 2002.
- MERINO MERCHÁN, J.F.: "Consideraciones generales sobre el cooperativismo de seguros en España", *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 151, enero- marzo 1979.
- MICHAVILA NUÑEZ, J. M.: "Principios institucionales de los Planes y Fondos de Pensiones (Estudio sobre las disposiciones generales de la Ley 8/87 de Planes y Fondos de Pensiones)" *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 34, 1989, p. 362.,
- MICHELSEN, J.: The Rationales of Cooperative Organizations. Some Suggestions from Scandinavia, *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 65, núm. 1, 1994.
- MIRÓN HERNÁNDEZ, M.M.: *El derecho a la formación profesional del trabajador*, CES, Madrid, 2000
- MOLINA GARCÍA, M.: "Las mutualidades de Previsión Social en la nueva Ley 30/1995, de 8 de noviembre, sobre Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados. Aspectos procesales", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 77, 1996.
- MOLINA HERMOSILLA, O., DE LA CASA QUESADA, S., VALLECILLO GÁMEZ, M.R.: "El Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral, ¿Promesa o realidad? (Incursión en la política de empleo del Real Decreto-Ley 2/2008, de 21 de abril)", *Estudios Financieros. Revista de trabajo y seguridad social*, núm. 303, 2008.
- MOLINA HERMOSILLA, O.: *La dimensión jurídica de la política de empleo. El Derecho del Empleo como nueva categoría sistemática*, Sevilla, Mergablum Edición, 2005.
- MOLINA NAVARRETE C., CUEVAS GALLEGOS, J., DE LA CASA QUESADA, S. Y MOLINA HERMOSILLA, O.: "La "contrarreforma" del sistema de protección por

desempleo: continuidades y discontinuidades tras la Ley 45/2002, de 12 de diciembre". *Estudios Financieros*, núm. 238, 2003.

MOLINA NAVARRETE, C., CUEVAS GALLEGO, J., MOLINA HERMOSILLA, O. y DE LA CASA QUESADA, S.: "La "contrarreforma" del sistema de protección por desempleo: continuidades y discontinuidades tras la Ley 45/2002, de 12 de diciembre". *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social*, núm. 238, 2003

MOLINA NAVARRETE, C., CUEVAS GALLEGOS, J., DE LA CASA QUESADA, S., MOLINA HERMOSILLA, O. La "contrarreforma" del sistema de protección por desempleo: continuidades y discontinuidades tras la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, RTSS (CEF), núm. 238, 2003,

MOLINA NAVARRETE, C., DE LA CASA QUESADA, S., MOLINA HERMOSILLA, O. y GARCÍA JÍMENEZ, M.: "Las políticas de empleo en la Unión: del Tratado de Ámsterdam a la Constitución Europea", en QUESADA SEGURA, R.: *La Constitución Europea y las Relaciones Laborales*.

MOLINA NAVARRETE, C.: "La protección de la salud en el Sistema de Seguridad Social: Dos historias inacabadas y confusas de segregación normativa e institucional" en AA.VV.: *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras*, (MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N., Coord.).

MOLINA NAVARRETE, C.: "Las rentas activas de inserción: un viaje inacabado desde la marginalidad a la centralidad del sistema", *Relaciones Laborales*, núm. 4, 2003.

MOLINA NAVARRETE, C.: "Los nuevos Estatutos de Autonomía y el reparto constitucional de competencias en las materias de empleo, trabajo y protección social", *RTSS, CEF*, núm. 283, 2006.

MOLINERO HERNANDO, F. y ALARIO TRIGUEROS, M.: "La dimensión geográfica del desarrollo rural: una perspectiva histórica". *Revista de Estudios Agrosociales*, núm. 169, 1994.

- MONCLÚS F.J. y OYÓN, J.L.: “De la colonización interior a la colonización integral (1900-1936). Génesis y destino de una reforma agraria técnica”, en VV.AA.: *Historia agraria de la España Contemporánea*, (GARRABOU, R., BARCIELA, C. y JÍMENEZ BLANCO, J.I., Edts.) Editorial Crítica, Barcelona, 1986.
- MONEREO PÉREZ J.L. y FERNÁNDEZ AVILES, J.A.: “Riesgos y Contingencias de las Explotaciones Agrarias” en NAVARRO FERNÁNDEZ, (Dir y Coord.: *La explotación Agraria*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, .
- MONEREO PÉREZ, J.L., 2008: “El modelo de protección pro desempleo: Configuración técnica y orientaciones de la Reforma”, en VVAA.: *La Seguridad Social a la luz de sus reformas, pasadas, presentes y futuras*. Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación, (MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N. Dir y Coord.), Comares, Granada, 2008.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y DÍAZ AZNARTE, M.T.: *El Estado Social Autonómico. Estudio especial del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Bomarzo, Albacete, 2008.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: “Riesgos y contingencias en las explotaciones agrarias” en AA.VV., NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A. (Dir y Cor.): *La Explotación Agraria*, tirant lo blanch, Valencia, 2008.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y GARCÍA VALVERDE, M.D.: “Las relaciones laborales en las explotaciones agrarias”, en NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A.: *La Explotación Agraria*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C.: “Art.11, Sistemas especiales” en AA.VV.: *Comentario a la Ley General de la Seguridad Social*, (MONEREO PÉREZ, J.L., MORENO VIDA, M.N. Dir.) Tomo I, Granada, Comares, 1999.
- “Campo de aplicación y estructura del sistema de Seguridad Social” en VV.AA., *Comentario a la Ley General de Seguridad Social*.
 - “El derecho a la redistribución de la riqueza. El derecho al empleo”, en VV.AA.: *Comentarios a la Constitución socioeconómica de España*, Comares, 2002.

- “Un nuevo derecho social de ciudadanía: Modelos normativos de “rentas mínimas de inserción” en España y en Europa”, *RTS*, núm. 187, 1998.

MONEREO PÉREZ, J.L. y MORENO VIDA, M.N.: “Cambio tecnológico, cualificación y formación profesional” en *V Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo*, MTSS, Madrid, 1987.

MONEREO PÉREZ, J.L. y VIÑAS ARMADA, J.M.: “Art. 208. Situación legal de desempleo” en AA.VV., MONEREO PÉREZ, J.L. y MORENO VIDA, M.N. (Dir.): *Comentario a la Ley General de la Seguridad Social*, Comares, Granada, 1999.

- “Artículo 125. Situaciones asimiladas a la de alta” en AA.VV., MONEREO PÉREZ, J.L. y MORENO VIDA, M.N. (Dir.): *Comentario a la Ley General de la Seguridad Social*, Comares, Granada, 1999.

MONEREO PÉREZ, J.L.: “El ciclo largo de la reforma de la Seguridad Social: Significación técnica y político jurídica del proceso de reforma legislativa actual”, en VV.AA.: *La Reforma de la Seguridad Social. Estudio sistemático de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social*, La ley, Madrid, 2008

- “El futuro del sistema de pensiones: sistema público y sistemas privados (I)”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núms. 88 , 1998
- “El modelo de protección por desempleo: configuración técnica y orientaciones de la reforma”, en AA.VV.: *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras, homenaje al profesor JOSÉ VIDA SORIA, con motivo de su jubilación*, (MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N., Coord.), Comares, Granada, 2008.
- “El sistema de pensiones entre Estado y mercado”, *DL*, núm. 48.- “Estudio Preliminar: Economía Política de la Desigualdad: Progreso y miseria en Henry George”, en GEORGE, H.: *Progreso y Miseria*, Comares, Granada, 2008.
- “La nueva fase del desarrollo del Pacto de Toledo: el acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social”, *RL*, vol. II (2001).

- "Título I. Normas Generales del sistema de la Seguridad Social. Capítulo I. NORMAS PRELIMINARES. Derecho de los españoles a la Seguridad Social" en AA.VV.: Comentario a la Ley General de la Seguridad Social (MONEREO PÉREZ, J.L. y MORENO VIDA, M.N., Dir.), Comares, Granada, Tomo I, p. 18.
- *Concertación y diálogo social*, Valladolid, Lex Nova, 1999.
- *Derechos sociales de ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, CES, 1996.
- *Fundamentos doctrinales del Derecho Social en España*, Editorial Trotta, Madrid, 1999.- *La Reforma Social en España: Adolfo Posada*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2003.
- *Las nuevas políticas de protección por desempleo y su reflejo en el sistema jurídico*, tirant lo blanch, Valencia, 2003.

MONTOYA MELGAR, A.: "El desarrollo normativo del Pacto de Toledo". Aranzadi Social, Vol. V. 1999, p. 1269.

- "El Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social", RPS, núm. 72, 1966,

MONZÓN CAMPOS, J.L.: "La economía social, tercer sector de un nuevo escenario". En: *Economía Social, Entre Economía Capitalista y Economía Pública*. Valencia, Ciriec-España, 1992.

MONZÓN CAMPOS, J.L.: "Principios cooperativos y realidad cooperativa en España" En: *Cooperativas, mercado, principios cooperativos*. Valencia, Ciriec-España, 1994, pp. 11-12.

MORENO RUÍZ, R.: *Mutualidades, Cooperativas, Seguro y Previsión Social*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2000,

MORENO VIDA, M.N., MONEREO PÉREZ, J.L., GARCÍA VALVERDE, M. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., *El trabajo en la Agricultura. Estudio Práctico del Sistema de Protección Laboral y de Seguridad Social*, Comares, Granada, 2005.

MORENO VIDA, M.N.: *Los Pactos Sociales en el Derecho del Trabajo*, Granada, Universidad de Granada, 1989.

- MORIANA BARRAGÁN, A.: *Conflictividad social y desarticulación política en la provincia de Córdoba, 1918-1920*. Ayuntamiento de Córdoba. Córdoba 1990.
- MORTON, A.L.: *Vida e ideas de Robert Owen*. Madrid, Ciencia Nueva, 1968.
- MÜNKNER, H.H. "Panorama of Cooperatives, Mutuals and Associations in Germany, Which Do Not Consider Themselves as Forming a Sector of "Economie Sociale", *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 65, núm. 2, 1994.
- MUÑOZ MOLINA, J.: *La Incapacidad Temporal como Contingencia Protegida por la Seguridad Social*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2005.
- MURCIA, J.L.: *La agricultura española ante el reto del mercado único*, Instituto de Cultura "Juan Gil Albert", Diputación de Alicante, Alicante, 1992.
- NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A.: "La explotación agraria" en VV.AA.: *La explotación Agraria*, (NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A., Dir y Cor), 2008, p. 240.
- NILSSON, J.: "The Nature of Cooperative Values and Principles. Transaction Cost Theoretical Explanations", *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 67, núm. 4, December 1996.
- NORMAK, P.: "Role for Cooperatives in the Market Economy", *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 67, núm. 4, September 1996.
- OIT: *Formación Profesional: Glosario de términos escogidos*. OIT, Ginebra, 1993.
- OIT: *Organizarse en pos de la justicia social, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, OIT, Ginebra, 2004.
- ONU: *Declaración sobre el papel de las cooperativas a la luz de las nuevas tendencias económicas y sociales (Resolución 49/155 de la Asamblea general, de 23 de diciembre de 1994)*, *Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa*, SIDEA, núm. 22, pp. 94-102, núm. 23, p. 102.
- ORDEIG FOS, J.M.: *El sistema español de Seguridad Social, (y el de la Comunidad Europea, Quinta Edición Actualizada, Editoriales de Derecho Reunidas*.

- ORDEIG FOS, J.M.: *El sistema español de Seguridad Social*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1993.
- PALOMAR OLMEDA, A.: "El principio de igualdad en la definición y delimitación del contenido prestacional de la Seguridad Social", en AAVV: *Jurisprudencia constitucional sobre trabajo y Seguridad Social*, (ALONSO OLEA, M. y MONTOYA MELGAR, A. Dir.) 1993, Civitas, Madrid, 1995.
- PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: "Los derechos a la Seguridad Social y a la salud en la Constitución" en AA.VV.: *El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución*, CEC, Madrid, 1980.
- PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: *Derecho Sindical Español*, Madrid, Tecnos, 1994, p. 57.
- PAZ CANALEJO, N.: "Las cooperativas de seguros", *Revista Española de Seguros*, núm. 29, segunda época, enero-marzo 1982.
- PENDAS DÍAZ, B.: Manual de Derecho cooperativo, Praxis, Barcelona, 1987. - «Compatibilidad de pensiones de viudedad, jubilación e invalidez para los trabajadores autónomos agrarios», en AA.VV. *Jurisprudencia laboral y relaciones laborales*, Madrid, 1983.
- PÉREZ DÍAZ, V.M.: "Nota sobre migraciones rurales internas y disparidades regionales en el medio rural", *Revista de Estudios Agrosociales*, núm. 58, 1967.
- PERSIANI, M., "El sistema jurídico de la previsión social", trad. y Est. Preliminar VIDA SORIA, J., *Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios*, Madrid, 1965, pp. 64-65
- PERSIANI, M.: "El sistema jurídico de la previsión social" (traducción de J. Vida Soria), Madrid 1965
- POLANYI, K.: *La gran transformación: crítica del liberalismo económico*. Madrid, Ediciones La Piqueta, 1989.
- PONSÀ GIL, J.: *Sociedades Civiles, Mercantiles, Cooperativas y de seguros*, Tomo I, Barcelona, 1991.
- POQUET CATALÁ, R.: *Protección por desempleo. El sistema tras las últimas reformas*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008,

PURCALLA BONILLA, M.A.A: "La reforma del subsidio de desempleo en el marco del Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo", *RTSS*, núm. 235, 2002.

PUYALTO FRANCO, M.J.: *La cooperativización de los seguros agrarios*, Lleida, Fundación Espriu, 1999.

QUESADA SEGURA, R.: "Artículo 222. Desempleo e incapacidad temporal" en AA.VV., MONEREO PÉREZ, J.L. y MORENO VIDA, M.N. (Dir.): *Comentario a la Ley General de la Seguridad Social*, Comares, Granada, 1999.

QUESADA SEGURA, R.: *Los principios constitucionales y el modelo legal de protección por desempleo*, CARL, Mergablum, Sevilla, 2004.

RALLE, M.: "La función de la protección mutualista en la construcción de una identidad obrera (1870- 1910)". En: *Solidaridad desde abajo: trabajadores y socorros mutuos en la España contemporánea*. Madrid, UGT-Centro de Estudios Históricos y Confederación Nacional de Entidades de Previsión Social, 1994.

RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M. y LÓPEZ GANDÍA, J.: "Valores constitucionales y Seguridad Social", *RMTAS*, núm. 13, 1998.

RAZAVI, S.: *Agrarian Change, Gender, and Land Rights*, Blackwell, Oxford, 2003.

Red de Expertos de la Comisión Europea sobre Pensiones Complementarias: Las pensiones complementarias en la Unión Europea. Desarrollo, tendencias y cuestiones pendientes, Bruselas, 1994.

RÍOS SALMERON, B. y FERRANDO GARCÍA, F: "La reforma de la incapacidad temporal" en AA.VV., FERRANDO GARCÍA, F. (Coor.): *La Reforma de la Seguridad Social (El Acuerdo de 13 de julio de 2006 y su ulterior desarrollo normativo)*, Bomarzo, Albacete, 2007.

RODERO FRANGANILLO, A., THEOTONIO CACERES, V. y ROMERO RODRÍGUEZ, J.J.: *Un nuevo marco para la política agraria andaluza*, Instituto de Desarrollo Regional, núm. 39, Universidad de Sevilla. 1987.

RODRÍGUEZ BECEIRO, U.: *Concentración parcelaria e estrutura das explotacións de leite de Galiza*, Trabajo final de carrera inédito, Escuela Politécnica Superior de Lugo, Universidade de Santiago de Compostela 1999.

- RODRÍGUEZ INIESTA, G.: "Cuestiones comunes a los dos niveles de protección por desempleo", en AA.VV., SEMPERE NAVARRO, A.V. (Coor.), *Empleo, Despido y Desempleo tras las Reformas de 2002* (Análisis de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre), Cizur Menor, Navarra, 2003.
- RODRÍGUEZ MOLERO, A.: "¿Crisis de las mutualidades de previsión social?", *Actualidad Laboral*, núm. 10, semana 5-11 marzo 1990.
- RODRÍGUEZ PIÑERO, M. y GONZÁLEZ ORTEGA, S.: "La configuración constitucional de la Seguridad Social como condicionante necesario para su reforma", en A en AA.VV.: *II Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo*, (PRADOS DE REYES, F. Coord.),
- RODRÍGUEZ PIÑERO, M.: "Política de empleo y dimensión territorial", *RL*, núm. 14, pp. 1-9.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., MORALES ORTEGA, J.M. y CALVO GALLEGU, F.J.: *Lecciones de Derecho del Empleo*, tecnos, Madrid, 2003.
- ROJO TORRECILLA, E.: "Las políticas de empleo. Especial atención a las políticas de inserción para los colectivos más desfavorecidos", *RL* 8/98.
- ROMERO CORONADO, J.: "Protección social de la Agricultura Andaluza", en MONEREO PÉREZ, J.L. y SERRANO FALCÓN, C. (Dir y Coord.): *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Comares, Granada, 2009.
- ROMERO, J. y DELIOS. E.: "Pobreza rural en España", en VV.AA., *Agricultura y sociedad en la España contemporánea*. Centro de Investigaciones Sociológicas, 1997.
- ROSE-ACKERMAN, S.: "Altruism, Nonprofits, and Economic Theory", *Journal of Economic Literature*, vol. XXXIV, June 1996.
- RUIZ SALVADOR, J.A., *El contrato de trabajo a tiempo parcial*, Bomarzo, Albacete, 2004.
- RUIZ SALVADOR, J.A.: *Trabajo a tiempo parcial y fijo discontinuo*, Especialidades de su protección social, Bomarzo, Albacete, 2003.

- RUIZ ZORILLA, J.: "El Seguro Agrario como instrumento para la gestión de riesgos", Ponencia a la Conferencia Internacional: Seguros Agrarios 2006, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2006.
- RUMEU DE ARMAS, A.: *Historia de la previsión social en España. Cofradías-Gremios-Hermandades-Montepíos*, Barcelona, Ediciones "El Albir", 1981 (reimpresión de la obra de 1944)
- SAEZ GÓMEZ, R.: "Los Seguros Agrarios vistos desde la Comisión Europea", Ponencia a la Conferencia Internacional: Los Seguros Agrarios y la Garantía de Rentas, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2002.
- SAGARDOY BENGOCHEA, J.A.: "Derecho del Trabajo, Seguridad Social y reforma de las estructuras agrarias". *Revista de Política Social*, núm 104, 1974, p. 21.
- SALA FRANCO T.: "La incapacidad temporal: visión crítica de su actual régimen jurídico" en AA.VV., MONEREO PÉREZ, J.L, MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N.(Coor.): *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras, Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación*, cit. , p. 795.
- SALA FRANCO, T.: *La incapacidad temporal para trabajar derivada de enfermedad o accidente*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y.: *Seguridad Social y Constitución*, Civitas, Madrid, 1995
- SANTA MARIA, M.D.: "Gestión y control de la prestación económica por incapacidad temporal", *Foro de Seguridad Social*, núms. 12-13, 2005.
- SANZ JARQUE, J.J.: *Derecho Agrario*, Fundación Juan March, Madrid, 1975.
- SARAGOSSÀ I SARAGOSSÀ, J.V.: "El marco institucional del empleo: la gestión pública del empleo" en VV.AA.: *Derecho del empleo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004,
- SEMPERE NAVARRO, A.V. y CORDERO SAAVEDRA, L.: "Estudio crítico del Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo", *RTSS*, núm. 232, 2002.

- SEMPERE NAVARRO, A.V.: “La Reforma de la Seguridad Social: Aspectos formales e instrumentales”, TL, núm. 66, 2002.
- SEMPERE NAVARRO, A.V.: “Naturaleza jurídica del subsidio por incapacidad temporal a cargo del empresario”, AS, vol. II (1996).
- SERRANO FALCÓN, C.: “La Formación para el Empleo” en VV.AA.: Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía, (Dir. y Coord. MONEREO PÉREZ, J.L. y SERRANO FALCÓN, C.,), Comares, Granada, 2009.
- SERRANO FALCÓN, C.: *Servicios Públicos de empleo e intermediación en las Comunidades Autónomas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.
- SLANGEN, A.: “Seguro Agrícola en los países en vías de desarrollo. Un camino hacia adelante”. Ponencia a la Conferencia Internacional: Los Seguros Agrarios y la Garantía de Rentas, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2002.
- SOLDEVILLA Y VILLAR, A.D.: *Derecho Agrario*, Lecciones para un Curso, Vol. III, parte especial 2ª, Valladolid, 1993
- SOLDEVILLA y VILLAR, AD, *Derecho Agrario*, lecciones para un curso, Vol. II, parte especial 1ª, Valladolid, 1992.
- SUÁREZ CORUJO, B.: “RD 304/2004. de 20 de febrero por el que se aprueba el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones: un nuevo paso en el empeinado intento de fomentar la protección social complementaria”. RL, núm.2 , 2004.
- SUMPSI, J.M: *Modernización y cambio estructural en la agricultura española*, MAPA, Madrid, 1994.
- TAMAMES, R.: “Estructuras y Políticas Agrarias”, en *Estructura Económica de España*, Alianza Editorial, 2000.
- TÁRRAGA POVEDA, J.: *El contrato de trabajo fijo discontinuo. Un estudio jurisprudencial*, Bomarzo, Albacete, 2004.

- TELAUDE, R.: «Le role de la mutualité dans le developement economique et social », *Annals of Public and Cooperative Economy*, vol. 56, núms. 1-2, January-June 1985,
- TEUBNER, G.: *La cultura del Diritto nell'epoca della globalizzazione*, Armando Editore, Roma, 2005,
- TOMÁS CARPI, J.A.: "La economía social en un mundo en transformación", *Ciriec-España*, núm. 25, 1997, p. 89-90.
- TORTUERO PLAZA, J.L y SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y.: *La Incapacidad Temporal. Régimen jurídico y negociación colectiva*, Mapfre, Madrid, 1996.
- TORTUERO PLAZA, J.L.: "Las cuestiones competenciales en la incapacidad temporal: La enésima reforma del 2006", en AAVV, MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. Y MORENO VIDA (Coor.): *La Seguridad Social a la luz de sus reformas, pasadas, presentes y futuras. Homenaje al profesor José Vida Soria, con motivo de su jubilación.*,
- TORTUERO PLAZA, J.L.: "Reflexiones acerca de la Incapacidad Temporal", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 10, 2006, p. 4 - 5,
- TOURAINÉ, A.: "América Latina en tiempos de Chávez", *Nueva Sociedad*, Vol. 205, 2006.
- TURQUET, P. "¿Hacia un esfuerzo del sector privado en el seguro de salud de Francia?", *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 57. 4/2004.
- UCELAY REPOLLÉS, M.: *Previsión y Seguros Sociales*, Madrid, 1955.
- V.V.A.A., *Comentario a la Ley General de la Seguridad Social*, (Direc) MONEREO PÉREZ, J.L, y MORENO VIDA, M.N., Granada, Comares, 1999,
- VALDÉS DAL RÉ, F.: "Las tendencias de contractualización en el sistema español de protección social", *RDS*, núm. 20, 2002, pp. 14-15.

- VALDÉS DAL-RÉ, F.: “Estado Social y Seguridad Social”, I, RL, núm. 22, 1994,
- VALVERDE ASECIO, A.J.: La determinación del período de actividad de los trabajadores fijos discontinuos, tirant lo blanch, Valencia, 2002, pp. 77.
- VALDÉS DAL-RE, F.: “Estructura del sistema de Seguridad Social y protección...”,
- VÁQUEZ BARQUERO, A.: *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, Pirámide, Madrid, 1998
- VENTURI, A.: *Los fundamentos científicos de la Seguridad Social*, MTSS, Madrid, 1995.
- VICENT CHULIÁ, F.: “Las empresas mutualísticas y el Derecho mercantil en el ordenamiento español”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 512, enero-febrero 1976,
- VICENTE PALACIO, A.: “El control de la incapacidad temporal: el control en el ámbito de la relación laboral individual y en el ámbito de la Seguridad Social”, *TS*, núm. 168, 2004.
- VIDA SORIA, J., MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C.: *Manual de Derecho del Trabajo*, Comares, Granada, 5ª ed., 2007.
- VIDA SORIA, J., MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y QUESADA SEGURA, R.: *Manual de Seguridad Social*, Tecnos, Madrid, 2007.
- VIDA SORIA, J.: “¿Qué fue eso de la Seguridad Social”, *Discurso de apertura Curso Académico 2001-2002, Universidad de Granada, 2001*
- “La esencia y la existencia del Derecho del Trabajo”, *Revista de Derecho Laboral*, núm. 192, tomo XLI, octubre/diciembre, Montevideo, 1998
 - “Estudio Preliminar sobre la recuperación de un clásico de la doctrina de la Seguridad Social” en DURAND, P.: *La política contemporánea de Seguridad Social*, MTSS, Madrid, 1991,
 - “La incapacidad temporal y la invalidez del trabajador como causa de suspensión del contrato de trabajo”. (Nueva regulación del supuesto de hecho suspensivo), “Suspensión del contrato de trabajo”, *Comentarios a las Leyes Laborales. El Estatuto de los Trabajadores*, Tomo IX, Vol. 1, EDERSA, Madrid,

- 1983 y La suspensión del contrato de trabajo, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1965, p. 102.
- “La reforma de la Seguridad Social en España”, en AA.VV.: *II Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo*, (PRADOS DE REYES, F. Coord.), MTSS, Madrid, 1985, p.246
 - “Los Regímenes Especiales”, *PEE –Seguridad Social-*, núm. 12-13, 1982.
 - “Régimen general y regímenes especiales en el sistema de la seguridad social española”, *CCDT*, Valencia, núm. 3, 1972.
 - “Consideraciones en torno al régimen jurídico del trabajo por tiempo determinado en la agricultura”, Separata del Libro *La problemática laboral de la agricultura*, Colegio Universitario de San Pablo (C.E.U.), Salamanca, 1974, p. 213.
 - “Artículo 41. Seguridad Social” en AA.VV.: *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (ALZAGA VILLAAMIL, dir.), tomo IV, Edersa, Cortes Generales, Madrid, 1996, pp. 106 y 107;
 - Artículo 41. Seguridad Social” en AA.VV.: *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, T. IV, EDERSA, Madrid, 1984
 - “Génesis de las normas laborales en la Constitución Española de 1978”, en AA.VV.: *Estudios de Derecho del trabajo en memoria del prof. Bayón Chacón*, Ed. Tecnos, Madrid, 1980, pp. 249 y 250.
 - “Asistencia en el ordenamiento de la Seguridad Social española”, *RT*, núm. 21, 1968.
 - “Axiomas y aporías en torno a los conceptos de seguridad y asistencia social: (En torno a la STC 239/2002 de 11 de diciembre, sobre la constitucionalidad del Decreto de la Junta de Andalucía 284/1998, sobre prestaciones extraordinarias de vejez e invalidez)”, en VV.AA.: *Derecho vivo del trabajo y constitución: estudios en homenaje al profesor doctor Fernando Suárez González*, (SALA FRANCO, T., RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M., y BORRAJO DACRUZ, E.) Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Ley, 2003.

VILLADOMIU, L. y ROSELL, J.: "De la explotación agraria a la empresa agraria", Comunicación a las jornadas sobre estructuras agrarias, 7 de febrero de 2002, MAPA.

VILLAMAYOR LLOORO, P.: Relaciones que se dan entre el área de servicios sociales y los servicios sociales de otras áreas en VV.AA.: *Los servicios sociales en el medio rural*.

VILLAR CAÑADA, I.M.: La gestión de la incapacidad temporal a la luz de las últimas reformas: puntos críticos", *AL*, núm. 20, 2006, p. 2440.

VIQUEIRA PÉREZ, C.: *La prestación por desempleo*, Tirant lo blanch, Valencia, 1990.

VV.A.A.: *Desarrollo Rural*, Ejemplos Europeos, MAPA, Madrid, 1999,

VV.A.A.: *La formación continua ante la sociedad de la información*, FORCEM, Madrid, 2000.

V.V.A.A.: *La negociación colectiva en el sector agrario*, MTAS, Madrid, 2005.