

# **RAZONES, MÉTODO Y PROPUESTAS DE UN ESTUDIO SOBRE EL RÉGIMEN ESPECIAL AGRARIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

Por el Dr. FRANCISCO JAVIER HIERRO HIERRO  
*Profesor Ayudante de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
de la Universidad de Extremadura*

## **Resumen**

En el presente trabajo se lleva a cabo la exposición de las distintas razones, personales y profesionales, y de la metodología seguida para elaboración de un estudio sobre el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, así como de las propuestas surgidas de éste y que constituyeron el objeto de la Tesis Doctoral que fue defendida el pasado día 1 de octubre de 2004 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura.

## **Abstract**

In the present work there is carried out the exhibition of the different reasons, personnel's and professionals, and of the methodology followed for elaboration of a study on the Special Agrarian Regime of the National Health Service, as well as of the offers arisen from this one and that constituted the object of the Doctoral Thesis that was defended last October 1, 2004 in the Faculty of Law of the University of Extremadura.



Vivir en un núcleo rural de poco más de mil habitantes y en la Comunidad Autónoma de Extremadura es prácticamente afirmar una vinculación directa, de un modo o de otro, con el sector agrario.

Esta ligazón personal, geográfica y profesional con el agro es la que ha contribuido a que desde varios años atrás fuera en aumento el interés por la problemática suscitada con relación a los trabajadores agrarios en materia de protección social, en tanto que los interrogantes que se planteaban acerca de estas cuestiones, tras las conversaciones con las gentes del campo y de singulares situaciones vividas, eran continuos y muy variados:

1. ¿por qué trabajadores, realizando la misma actividad, unos quedan encuadrados en el Régimen Especial Agrario y otros en el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos?;
2. ¿por qué los trabajadores por cuenta ajena eran los obligados a constituir la relación jurídica de aseguramiento con la Entidad Gestora?;
3. ¿por qué, aun en períodos de inactividad, la relación jurídica establecida continúa vigente?;
4. ¿por qué los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia gozan de un sistema de cotización con menores cargas sociales?;
5. ¿por qué la responsabilidad del ingreso de las cuotas recae sobre los trabajadores por cuenta ajena?;
6. ¿por qué se mantiene la obligación de cotizar en períodos de inactividad?;
7. ¿por qué la exigencia de estar prestando servicios por cuenta ajena para acceder a la prestación por incapacidad temporal?;
8. ¿por qué en las duras tareas agrarias no se contempla la posibilidad de una jubilación por debajo de los sesenta y cinco años?; o, entre tantos interrogantes, y por no agotarles con los elementos que suscitaban mi perplejidad,
9. ¿por qué un singular sistema de protección por desempleo para los trabajadores agrarios por cuenta ajena de carácter eventual de las Comunidades Autónomas Andaluza y Extremeña?

Estas inquietudes son las que han originado, en gran medida, la elección de la Seguridad Social Agraria, en su conjunto, como objeto de la Memoria que se somete hoy al enjuiciamiento de este Tribunal, si bien es necesario afirmar

que durante su elaboración se ha tenido, en reiteradas ocasiones, la tentación de delimitar restrictivamente sus fronteras, en tanto que quizá materias más específicas –campo de aplicación o protección por desempleo de los trabajadores eventuales– hubieran constituido fuente suficiente para la realización de una Tesis Doctoral. Pero la interconexión de las materias exigía su tratamiento de forma global y conjunta.

A esta necesidad de dar respuesta a los interrogantes planteados ha contribuido el vacío de análisis encontrado en la doctrina científica, ya que si bien es cierto que la situación social, económica y cultural de los trabajadores agrarios ha sido profusamente analizada por sociólogos, economistas e historiadores, no son numerosos los estudios de contenido jurídico.

El régimen jurídico de la Seguridad Social Agraria necesita estudios doctrinales, por cuanto los que se han publicado sobre la materia o bien se incardinan en períodos históricos un tanto lejanos, que ante las recientes reformas normativas obligan a una relectura acorde con aquel contexto, o bien se limitan por razones de oportunidad o extensión al análisis parcelario de una cuestión específica, o bien, no pasan de ser comentarios de conjunto en los manuales de Seguridad Social, limitados por la finalidad de este tipo de obras, careciéndose, por tanto, de un análisis actualizado y exhaustivo sobre la ordenación normativa del Régimen Especial Agrario.

Por último, al elegir este tema se ha sido consciente que este singular sistema de protección social dispensado por el Régimen Especial Agrario afecta aún hoy a un porcentaje elevado de trabajadores, ya por cuenta propia en regiones con implantación del minifundismo, ya por cuenta ajena en aquellas zonas geográficas con predominio del latifundismo, que hacen del mismo el segundo Régimen Especial en importancia por el número de afiliados tras el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.

A la actualidad de esta materia no es ajena la realidad político-social, por cuanto se trata de una materia que si bien se ha encontrado olvidada del interés político desde su implantación, en los tiempos presentes se ha convertido en centro de referencia ante la anunciada simplificación de Regímenes Especiales de la Seguridad Social, con el objetivo de que la configuración de dos únicos Regímenes (uno de trabajadores por cuenta ajena y otro de trabajadores por cuenta propia) constituya la estructura de nuestro Sistema de la Seguridad Social.

Así, y en esta línea de cumplimiento de la programática recomendación de tendencia a la paridad y a la homogeneidad de las prestaciones sociales entre regímenes de Seguridad Social, y con las cautelas propias al afrontar una tarea de tal envergadura, habrá que situar el *Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del Sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse* (Pacto de Toledo), que señala en su Recomendación Sexta «que existen ciertas disfunciones en cada uno de los Regímenes Especiales que se apartan de los fines para los que fueron creados» por lo que se recomienda

que se continúe en ese proceso reduciendo de manera gradual el número de los Regímenes actualmente existentes, aunque contemplando las peculiaridades específicas y objetivas de los trabajadores eventuales agrarios; y continuado por el *Informe de la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo*, en cuanto defiende que debe impulsarse la labor de simplificación en orden a la existencia futura de dos grandes regímenes, si bien, con anterioridad a dicho proceso de simplificación, se considera necesario impulsar un análisis exhaustivo de la situación actual del Régimen Especial Agrario y del sector económico por él protegido.

Y por último, por cuanto sobre el sector agrario español se cierne un incierto futuro, ya que su actual escenario viene marcado por tres elementos fundamentales que están relacionados entre sí:

1. uno que tiene que ver con el aumento de la población agraria resultante de la ampliación de la Unión Europea hacia Europa Oriental que tendrá por efecto una mayor competencia entre los agricultores, pudiendo acarrear graves consecuencias para las estructuras económicas y sociales de la agricultura europea y para los Regímenes de la Seguridad Social, tal y como afirma el Comité Económico y Social Europeo en su Dictamen de 29 de enero de 2004;
2. otro es un entorno cada vez más globalizado, en el que habría que situar las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio; y
3. el tercero, está constituido por la Agenda 2000, que ha introducido un cambio en la Política Agrícola Común, dando cada vez más importancia a conceptos como el desacoplamiento y la modulación de las ayudas, la ecocondicionalidad y el desarrollo rural.

Lo que exige de un tratamiento transversal de todas las actuaciones efectuadas sobre el sector agrario, también en materia de protección social.

\* \* \*

En cuanto a la exposición del método empleado, del contenido de la Memoria, de las fuentes a las que se han acudido, y de las tareas consistentes en la búsqueda y acopio de los instrumentos utilizados, cabe señalar en cuanto a la primera cuestión, que el estudio se ha estructurado en cinco capítulos, siguiendo otras publicaciones sobre los ordenamientos jurídicos de diferentes Regímenes Especiales de la Seguridad Social, así, la obra del Prof. Luján Alcaraz, *El régimen especial de la Seguridad Social de los empleados de hogar*; o la obra del Prof. Carril Vázquez, *La Seguridad Social de los trabajadores del mar*, y en menor medida la obra de la Prof.<sup>a</sup> Martínez Barroso, *Sistema jurídico de la seguridad social de la minería del carbón*.

Así, tras un análisis histórico de los orígenes y de la evolución de las diversas instituciones de la Seguridad Social, conducente a desvelar las causas últimas

presentes en la génesis de esta parcela singular de la Seguridad Social, y una proyección sobre el futuro de la Seguridad Social Agraria ante las transformaciones sociales y económicas sufridas en el sector; se da paso al estudio de su régimen jurídico vigente: delimitación de su campo de aplicación; actos de constitución de la relación jurídica de aseguramiento entre el trabajador y el Sistema de la Seguridad Social; régimen económico-financiero y especialidades de la acción protectora dispensada a este colectivo; respondiendo a un *iter* lógico de constitución de cualquier relación de aseguramiento: primero: determinar qué sujetos pueden formar parte de esa relación; segundo: cómo se constituye, a través de qué actos; tercero: como se financia; y cuarto: consecuencias en el supuesto de que se produzca el hecho asegurado.

Para un manejo sencillo se incluye al final un índice de referencias bibliográficas, un anexo de jurisprudencia y un anexo de disposiciones normativas citadas.

Destaca la atención requerida tanto por la delimitación del ámbito de aplicación de la Seguridad Social Agraria, en tanto que sólo acotando con precisión dicho ámbito puede procederse con acierto a la hora de aplicar su específico régimen, como por el estudio de la acción protectora dispensada por el Régimen Agrario, razón de ser de su existencia.

En cuanto a las fuentes utilizadas, al tratarse de un estudio sectorial, la línea de investigación tenía que discurrir por la realización de un estudio de derecho positivo, analizado en profundidad las referencias normativas atinentes al Régimen Especial, estudiando con especial interés la normativa que dio lugar al mismo, así como la vigente.

Así, ha constituido el hilo conductor de buena parte de la presente Tesis Doctoral el Decreto 2123/1971, de 23 de julio, y su Reglamento de desarrollo, el Decreto 3772/1972, de 23 de diciembre.

Se han tenido presentes, especialmente, las recientes reformas normativas llevadas a cabo en el transcurso de los años 2002-2003 (período convulso en el sector agrario), y que han abarcado desde la delimitación de su ámbito de aplicación hasta la configuración de las prestaciones de las que serán beneficiarios los trabajadores en él incluidos, pasando por los actos instrumentales de alta, baja y sistemas de cotización, en el camino de conformar para los trabajadores agrarios, paulatinamente, un Sistema de Seguridad Social desligado del originario carácter benéfico y asistencial del que se encontraba revestido el Régimen Especial Agrario, circunstancia que requería, y continuará exigiendo en un período inmediato, una continua actualización de apartados ya trabajados.

Sin embargo, el análisis de la ordenación normativa de este Régimen Especial no ha estado encaminado a su estudio completo, sino que se ha dirigido al análisis del régimen jurídico de aquellas materias e instituciones en las que se encuentran aspectos que revisten de particularidad al Régimen Agrario, esto

es, buscando poner de manifiesto en las distintas materias aquellos aspectos o instituciones que registran alguna especialidad.

Para la delimitación de tales singularidades se ha llevado a cabo el estudio del régimen jurídico establecido en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, lo que justifica las reiteradas referencias al mismo a lo largo de la exposición, por cuanto si bien este trabajo está dirigido a lo concreto, a lo concreto sólo se llega por lo general, aunque se ha prescindido de la explicación de lo que se considera aparato conceptual propio del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, enfocándose, por consiguiente, la redacción de la presente Memoria abordando de modo directo cuanto concierne en exclusiva al objeto de estudio.

Éste se ha visto complementado con el análisis de los distintos trabajos doctrinales publicados sobre la materia, tanto generales como específicos, guiado por la pretensión de exhaustividad, intentado, por un lado, recoger las opiniones más autorizadas sobre las cuestiones debatidas y, por otro, mantener una actitud crítica.

Razones de oportunidad y espacio, así como en aras de la consecución de una mayor claridad expositiva, han desaconsejado el recurso a fuentes legislativas y bibliográficas propias de la disciplina jurídica autónoma constituida por el Derecho Agrario, que bien podrían haber contribuido a la indefinición de los conceptos e instituciones presentes en la Seguridad Social Agraria.

En estas razones de oportunidad y espacio se podría argumentar también la escasa, por no decir inexistente, atención prestada a la doctrina científica extranjera, aun siendo conscientes que su utilización hubiera supuesto un enriquecimiento en el análisis normativo. Sin embargo, la problemática singular que presenta el sector agrario español ha desaconsejado este recurso.

Conviene precisar, sin embargo, que nuestra investigación no ha estado circunscrita al análisis crítico de los materiales bibliográficos de contenido singularmente jurídico, ya que tal y como se desprende de las palabras de la Excelentísima Ministra de Agricultura, Pesca y Alimentación, Sra. Espinosa Mangana, pronunciadas en su comparecencia ante la Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación, celebrada el pasado 20 de mayo, para exponer las líneas generales de la política de su departamento, cuando se habla de agricultura, o del sector agrario, no se alude sólo y exclusivamente a la función de éste de suministrar los alimentos en la cantidad que la población demanda, esto es, a su actividad productiva, sino que al mismo tiempo se está haciendo referencia a la multifuncionalidad de la actividad agraria, a los aspectos intangibles que en la misma confluyen.

Se está aludiendo también:

- a que aquélla gestiona de modo sostenible los recursos naturales utilizados en los procesos productivos,

- a que aquélla produce bienes públicos no directamente retribuidos por el mercado, como:
  - la ocupación equilibrada del territorio,
  - la preservación del paisaje, de la cultura y del patrimonio rural y
  - el mantenimiento de los espacios naturales y la biodiversidad, aspectos revalorizados por la sociedad actual, y
- a que aquélla garantiza una salubridad adecuada de los alimentos.

Es este carácter interdisciplinar de la actividad agraria el que hace que sobre ella proyecten sus planteamientos otras ciencias sociales, particularmente la sociología y la economía aplicada, cada una desde sus propios presupuestos metodológicos, lo que ha conducido a un tratamiento comprensivo de la materia, a través del empleo de fuentes bibliográficas de estas otras disciplinas.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo, no sólo de la Sala Social, sino también de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, la doctrina judicial de los Tribunales Superiores de Justicia y, en menor medida, las resoluciones del Tribunal Central de Trabajo, han tenido un importante eco en los distintos capítulos del presente trabajo, constituyendo un pilar importante en su elaboración, por cuanto han contribuido de forma decisiva al esclarecimiento y a la construcción de conceptos jurídicos de difícil delimitación.

Se ha manejado todo un aluvión de resoluciones judiciales, las cuales han ofrecido una radiografía de la realidad socio-laboral y económica del sector agrario que ha contribuido a complementar los estudios sociológicos y económicos manejados a la hora de construir una visión actual de la realidad agraria.

Por último, y frente a la parquedad bibliográfica específica existente, hubo de acudir a otras fuentes. Así, importante papel en el estudio y en la resolución de las cuestiones planteadas han jugado las Resoluciones, Circulares e Instrucciones de la Administración de la Seguridad Social, que han venido a arrojar a la par que luz sobre normas a menudo demasiado complejas encauzando así la actividad de las Entidades Gestoras, sombras ante las reiteradas contradicciones en las que incurrían.

La consecución de todo este material ha sido posible gracias:

- al manejo de las nuevas tecnologías,
- a la utilización de los fondos bibliográficos existentes en nuestra Facultad de Derecho,
- a la ayuda inestimable de diferentes compañeros de ésta y de otras Universidades, y



- a la disponibilidad de los funcionarios de la Tesorería General de la Seguridad Social y del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

\* \* \*

En cuanto a las conclusiones o principales aportaciones derivadas de este estudio, cabe señalar que el retraso de los trabajadores agrarios frente a los de la industria y de los servicios en los primeros pasos de aplicación de los seguros sociales, puesto de manifiesto al estudiar los orígenes y la evolución histórica de las diversas instituciones de la Seguridad Social, derivaba de la confluencia de diversas causas endógenas, en especial, de las peculiares circunstancias en las que se desempeñaban las tareas agrarias, supeditadas a los tiempos que marcaban la variedad de los cultivos y la intensidad de los mismos y del importante papel jugado tanto por la climatología como por la estacionalidad de las labores; pero será la concurrencia de diversas circunstancias exógenas:

- los problemas socio-económicos en los que el sector agrario se encontraba inmerso,
- la necesidad de contar con un sector primario fuerte, y
- la existencia del principio contributivo como rector y básico de nuestro Sistema de Seguridad Social, la causa de la especialidad del Régimen Agrario.

Buscaba el legislador con la implantación de este singular sistema de protección social dispensado a los trabajadores del campo la consecución de un objetivo social: contribuir a la adecuada aplicación de los beneficios de la Seguridad Social a los trabajadores agrarios, garantizando prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad, protegiéndoles contra la exclusión social y la marginación.

El Régimen Especial Agrario nace, por consiguiente, para dar respuesta jurídica a circunstancias sociales, económicas y políticas, y en cuanto tales completamente contingentes, de un momento histórico determinado.

La realidad socio-económica del campo de los años 70, etapa histórica para la que se promulgaron las normas de la Seguridad Social Agraria, ha sufrido una importante transformación, acercándose la realidad rural a la urbana gracias a la incorporación de capital, a la mecanización y al uso de métodos y técnicas de explotación y producción industrializados.

Ello ha dado lugar a las modificaciones normativas acaecidas en los últimos años, en especial, al replanteamiento del requisito de medio fundamental de vida en la realización de labores agrarias con relación a los trabajadores por cuenta propia, que viene a ofrecer un nuevo concepto con el que se busca abrir el restrictivo campo de aplicación del Régimen Especial Agrario mediante la flexibilización de esta exigencia. Dándose paso así de una interpretación del requisito de medio fundamental de vida con la que se trataba de apartar del campo de aplicación del Régimen Especial Agrario a aquellos colectivos que

pretendían lucrar las prestaciones por éste dispensadas a un menor costo social, consecuencia de su carácter asistencial; a una interpretación amplia, consecuencia de la progresiva desaparición del ya mencionado carácter asistencial o quasi-beneficio que lo caracterizó.

Sin embargo, tales mejoras no han afectado con igual intensidad a todos los sectores agrarios, conviviendo en la actualidad dos tipos de agricultura:

- una, la moderna, que con mejoras en las técnicas de cultivo y la inversión de capitales ha conseguido reproducir las condiciones de productividad y rentabilidad de las empresas industriales y de servicios en el sector agrario; y,
- otra, la tradicional, que mantiene las características propias del trabajo en el campo: la dependencia de la tierra y de sus tiempos y la alternancia de períodos de actividad intensivos con períodos de inactividad.

Es este tipo de explotación agraria tradicional la que requiere que se plantee el debate de cómo ha de actualizarse a los tiempos presentes aquel ordenamiento jurídico establecido por el legislador para garantizar una protección social adecuada a aquella persona que ligaba su vida y la de su familia al trabajo en el campo.

Es este último tipo de explotación agraria la que requiere que se sigan manteniendo algunos de los pilares característicos del Régimen Especial Agrario, singularmente en materia de actos de encuadramiento y en materia de cotización; cuanto medida de política de empleo o de política social, haciendo realidad el régimen público de Seguridad Social en el medio agrario, garantizando un nivel de prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad, ya que en ellas siguen presentes las notas propias de la actividad agraria –la dependencia de la tierra y de sus tiempos y la alternancia de períodos de actividad intensivos con períodos de inactividad, es decir, la eventualidad de las labores agrarias– que constituyeron la base de la implantación de unos actos instrumentales propios y específicos en materia de afiliación y de cotización para los trabajadores empleados en faenas agrarias.

Dadas las características de eventualidad en el desempeño de labores agrarias, la inscripción en el censo agrario, acto de encuadramiento singular y propio, y su consideración de situación de alta durante períodos de inactividad, constituye quizá el hito más importante en la consideración de este régimen de protección como el instrumento que hace posible la aplicación del Sistema de la Seguridad Social en el mundo agrario.

Al cumplimiento del objetivo anteriormente mencionado responde también el establecimiento de la responsabilidad del pago de las cuotas fijas mensuales, en función de una base mínima y de un tipo reducido, que recae sobre los trabajadores por cuenta ajena encuadrados en el Régimen Especial Agrario, permitiendo así garantizar la continuidad de una carrera de seguro amplia en

orden al lucro de futuras prestaciones sociales, en un sector marcado por la precariedad de sus relaciones laborales.

No obstante lo anterior, también es necesario que se actualicen algunos de los elementos y criterios delimitadores de la Seguridad Social Agraria, haciéndose presente el dinamismo predicable y predicado del Derecho de la Seguridad Social que en esta materia se ha venido traduciendo hasta fechas recientes en inmovilismo, para de este modo solventar los numerosos problemas concurrentes sobre la materia.

Se hace por ello necesario:

En primer lugar, la configuración de un criterio jurídico delimitador del campo de aplicación tendente a evitar la enorme litigiosidad dirigida a discernir un puro dato de encuadramiento, derivada de la pluralidad de criterios existentes en la actualidad.

En segundo lugar, la evitación de la valoración de la presencia de conceptos jurídicos indeterminados, cual la habitualidad y el medio fundamental de vida, apegados al caso concreto.

En tercer lugar, la equiparación en materia de protección social, en especial, la extensión de la anticipación de la edad de jubilación por debajo de los sesenta y cinco años de edad, ya que se trata de un sector en el que el envejecimiento y la escasa formación de los trabajadores encuentran una importante implantación.

Se resolvería de este modo la importante incongruencia que se produce en esta materia, ya que de un lado, y a través de la aplicación de las políticas económicas impulsadas desde la Unión Europea para favorecer el rejuvenecimiento del sector y la modernización de las estructuras agrarias se fomenta el cese anticipado de la actividad agraria mediante un régimen de ayudas; de otro, el legislador español priva a los trabajadores agrarios del acceso a la jubilación anticipada.

En cuarto lugar, la imposibilidad, derivada de la situación de empleo en el mundo agrario, de emplearse en otros sectores productivos durante las situaciones de desempleo sin el recurso al éxodo rural, así como porque las relaciones laborales en él concurrentes se encuentran caracterizadas por una mayor eventualidad, requieren que la instrumentación técnica de la protección por desempleo de los trabajadores por cuenta ajena de carácter eventual resuelva, de modo singular, la cuestión de los requisitos de cotización, piedra angular en la determinación del nivel de protección por desempleo para los trabajadores de la industria y de los servicios, para adquirir el derecho a las prestaciones, adaptando o corrigiendo la misma a través de la introducción de diversos criterios económicos y profesionales configuradores de la realidad laboral agraria.