

# CONVERGENCIA ENTRE RÉGIMENES DE SEGURIDAD SOCIAL

**JAIME CABEZA PEREIRÓ**

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Universidad de Vigo*

## EXTRACTO

La idea que expresa el título de este estudio es un tópico tradicional del sistema español de Seguridad Social desde que es sistema. Precisamente, desde que la Ley de Bases de 1963 previó la posibilidad de que el Gobierno estableciera, para determinados sectores de actividad y a la vista de las características de los procesos productivos, regímenes especiales de Seguridad Social. Y desde que, a modo de contención, el texto articulado de 1966 expresó las ideas de la aproximación al régimen general como ideal de cobertura y de la máxima homogeneidad en la acción protectora.

Muchos y muy clásicos estudios, recogidos en cualquier muestreo bibliográfico, han aludido a esta cuestión. Y se han producido ya hace años episodios normativos en la tendencia homogeneizadora y de convergencia, y acontecimientos tan comentados como la integración en el Régimen General de los ferroviarios, artistas, representantes de comercio y futbolistas y en el Régimen de Autónomos de los escritores de libros, con ocasión del desarrollo reglamentario de la Ley 26/1985.

No obstante lo cual, se va a situar el punto de partida del discurso en 1995 y en la aprobación del Pacto de Toledo, con la finalidad de abordar un comentario sobre los acontecimientos y reflexiones más actuales, por lo demás cualitativamente semejantes a los tradicionales. Si bien con el matiz de venir orientados –o desorientados– por unas relaciones bastante confusas e imperfectas entre la concertación social y la actuación legislativa.

## ÍNDICE

1. El Acuerdo de 1996 y la zozobra legal subsiguiente
2. El Acuerdo de 9 abril 2001
3. La normativa de desarrollo del Acuerdo
4. Una cuestión enquistada

La idea que expresa el título de este estudio es un tópico tradicional del sistema español de Seguridad Social desde que es sistema. Precisamente, desde que la Ley de Bases de 1963 previó la posibilidad de que el Gobierno estableciera, para determinados sectores de actividad y a la vista de las características de los procesos productivos, regímenes especiales de Seguridad Social<sup>1</sup>. Y desde que, a modo de contención, el texto articulado de 1966 expresó las ideas de la aproximación al régimen general como ideal de cobertura y de la máxima homogeneidad en la acción protectora<sup>2</sup>.

Muchos y muy clásicos estudios, recogidos en cualquier muestreo bibliográfico, han aludido a esta cuestión. Y se han producido ya hace años episodios normativos en la tendencia homogeneizadora y de convergencia, y acontecimientos tan comentados como la integración en el Régimen General de los ferroviarios, artistas, representantes de comercio y futbolistas y en el Régimen de Autónomos de los escritores de libros, con ocasión del desarrollo reglamentario de la Ley 26/1985.

No obstante lo cual, y eludiendo un ejercicio de erudición, me parece aconsejable situar el punto de partida del discurso en 1995 y en la aprobación del Pacto de Toledo<sup>3</sup>, con la finalidad de abordar un comentario sobre los acontecimientos y reflexiones más actuales, por lo demás cualitativamente semejantes a los tradicionales. Si bien con el matiz de venir orientados –o desorientados– por unas relaciones bastante confusas e imperfectas entre la concertación social y la actuación legislativa.

Y, además, se ha introducido menos sutilmente una variable siempre implícita, como es la relativa a la materia de la financiación, en el ámbito de unas corrientes de reforzamiento de lo contributivo y de matizaciones de los principios de reparto y solidaridad que tradicionalmente han presidido el sistema de Seguridad Social. Lo cual, dicho sea desde el principio, quizá redunde en una mayor racionalización y saneamiento de las cuentas del mismo,

---

<sup>1</sup> Véase referencia al respecto en VV.AA. (GARCÍA NINET, J.I. coord.), *Regímenes especiales de la Seguridad Social*, CISS (Valencia, 1998) p. 1.

<sup>2</sup> Esta idea, vg., en ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., *Instituciones de Seguridad Social*, 17ª ed., Civitas (Madrid, 2000) p. 512.

<sup>3</sup> Contemporánea al debate y aprobación de los mismos, conviene citar la editorial, muy concisa y de grandes coordenadas, de VALDÉS DAL-RÉ, F., *Estructura del sistema de Seguridad Social y protección de los trabajadores autónomos*, RL, 1995-II, pp. 34 ss.

pero en una menor sensibilidad para con ciertos factores sociológicos y socioeconómicos que han inspirado algunas diferencias.

## 1. EL ACUERDO DE 1996 Y LA ZOZOBRA LEGAL SUBSIGUIENTE

Sitúo, así pues, el punto de partida del discurso en una Recomendación –la sexta– del Pacto de Toledo<sup>4</sup> de contenido sólo discretamente innovador: “...la Ponencia recomienda que se continúe en este proceso reduciendo de manera gradual el número de los regímenes actualmente existentes y logrando la plena homogenización del sistema público de pensiones, de manera que a medio o a largo plazo todos los trabajadores y empleados queden encuadrados o bien en el régimen de trabajadores por cuenta ajena o bien en el de trabajadores por cuenta propia, contemplando, no obstante, las peculiaridades específicas y objetivas de los colectivos encuadrados en los sectores marítimo-pesquero y de la minería del carbón, así como de los trabajadores eventuales del campo”<sup>5</sup>.

Párrafo al que siguió, en relación causa-efecto, la letra I) del Acuerdo sobre consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social, firmado por el novísimo presidente del Gobierno y por los secretarios generales de las centrales sindicales más representativas a nivel estatal el 9 octubre 1996. Después de un diagnóstico bastante elocuente y orientado hacia consideraciones de corte presupuestario –“las condiciones que disfrutaban algunos Regímenes Especiales [¿a cuáles pretendía hacerse referencia más directamente?] rompen parcialmente el grado de solidaridad y la equidad dentro del sistema de Seguridad Social, obligando al resto a un esfuerzo superior”–, orienta las actuaciones más inmediatas no tanto a la implantación de medidas concretas como a la elaboración de estudios y análisis “que permitan evaluar las repercusiones que la aplicación de las recomendaciones correspondientes del Pacto de Toledo tendrían para ciertos colectivos”. Aunque también, en un nivel de abstracción similar a la Recomendación sexta reproducida en el párrafo anterior, a la puesta en marcha de medidas de aproximación de cotizaciones y prestaciones con la vista puesta en la convergencia en dos regímenes, uno de trabajadores por cuenta propia y otro por cuenta ajena.

Realmente, si nuestra Seguridad Social se observa con cierta perspectiva, debe reconocerse que la separación entre los diversos regímenes especiales de

---

<sup>4</sup> Consúltense en el BOCG de 12 abril 1995 el documento “Aprobación por el Pleno del Congreso de los Diputados del texto aprobado por la Comisión de Presupuestos en relación con 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”.

<sup>5</sup> No está de más recordar que la Recomendación cuarta del Pacto postulaba la adecuación de las cotizaciones del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, agrario y de empleados del hogar a las del Régimen General.

Seguridad Social, y entre éstos y el Régimen General, era, tiempo atrás, significativamente mayor que en la actualidad<sup>6</sup>. Es decir, que, abstrayendo las grandes diferencias que en la actualidad se mantienen, por lo demás la gran mayoría de las tradicionalmente existentes, es también cierto que algo se ha andado hacia la convergencia. Es decir, que el título que preside estas páginas es un proceso abierto, por más insuficiencias que en él quepa apreciar.

Pero también, si se repara en los estudios ya entonces muy consolidados sobre regímenes especiales, habría que entender cierta amargura de algunos comentaristas que, en tono crítico, se preguntaban con perplejidad sobre la conveniencia de abundar en estudios y análisis<sup>7</sup>. Porque esta orientación más proclive a la profundización teórica que a la puesta en práctica de medidas inmediatas, condicionó la Ley 24/1997, de 15 julio, en verdad poco incisiva en el tratamiento de la Recomendación sexta del Pacto de Toledo.

En realidad, la Ley 24/1997 se introdujo en el tópico de los Regímenes Especiales al modificar, en su art. 13, uno de los preceptos de rastro más difícil de seguir, como es la disp. adic. octava de la LGSS. Y con una orientación muy clara: equiparar, a efectos de ciertas prestaciones, la acción protectora de los mismos a la del Régimen General<sup>8</sup>. Por ejemplo, en el non-nato sistema de valoración objetiva de la incapacidad permanente<sup>9</sup> y en la regla transitoria de pervivencia del régimen anterior, en el procedimiento de calificación y revisión de la incapacidad permanente –incluido el cambio de denominación de la pensión cuando el incapacitado cumpla los sesenta y cinco años–, en los tipos aplicables a la base reguladora de la pensión de jubilación y en las reglas transitorias de cálculo de la misma, en la regla general de incompatibilidad de la pensión de jubilación contributiva con el trabajo del pensionista, en las cuantías mínimas de la pensión de viudedad y en las reglas transitorias sobre límite de edad para la pensión de orfandad, incluida la norma de aplicación del art. 175 en su versión precedente de la propia Ley 24/1997 a los huérfanos que se encontrasen percibiendo la correspondiente pensión en el momento de su entrada en vigor.

---

<sup>6</sup> Un relatorio quizá en exceso simplificado de diferencias, algunas de las cuales ya hoy causan sorpresa, en CABANILLAS BERMÚDEZ, J.M., *El Pacto de Toledo*, Tecnos (Madrid, 1997) pp. 101 ss.

<sup>7</sup> En este sentido, vg., GONZALO GONZÁLEZ, B., *El atajo de Maastricht: convergencia económica y divergencia social*, RL, 1997-II, p. 265. En la misma línea, un poco más tarde, FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J., *La necesaria reforma estructural del Sistema de Seguridad Social*, Trib. Soc., n° 115-6, 2000, p. 15.

<sup>8</sup> Aunque se excluye expresamente la previsión, introducida en la LGSS por la propia Ley 24/1997, de 15 julio, referida a la integración de los períodos en que no haya existido obligación de cotizar –art. 162.1.2 LGSS–, salvo para los regímenes especiales agrario y de trabajadores del mar, para los trabajadores por cuenta ajena.

<sup>9</sup> Una prolija descripción del mismo en ROQUETA BUJ, R., *La incapacidad permanente*, CES (Madrid, 2000) pp. 47 ss.

Claro es que muchas de estas equiparaciones no tuvieron otro valor que declarar, bien que con rango legal, la idéntica aplicación de criterios que ya eran los mismos en virtud de normativa extralegal o de tipo coyuntural. Pero puede añadirse que, con algún que otro matiz, las novedades más significativas de la Ley de Consolidación y Racionalización se aplicaron a todos los regímenes especiales, o al menos a los trabajadores por cuenta ajena de los mismos.

Y, pocos meses más tarde, la Ley 66/1997, de 30 diciembre<sup>10</sup>, modificó de nuevo la disp. adic. octava LGSS para permitir en todos los regímenes especiales la posibilidad, introducida por la propia ley de acompañamiento<sup>11</sup>, de cuasar pensiones de viudedad y de orfandad desde situación de no alta, siempre que se reuniesen veintidós años cotizados, cotización que se redujo a quince años en la subsiguiente Ley de acompañamiento 50/1998.

Y, si por esta vía se produjo cierta tendencia a la convergencia en el ámbito prestacional, un proceso paralelo se desarrolló en la materia de las cotizaciones, pero centrado en su incremento en los regímenes más deficitarios, muy en particular en el agrario y en el de empleados del hogar<sup>12</sup>, por más que se revelara insuficiente a los ojos de los firmantes del Acuerdo de 2001.

En el año 1998 hay que reseñar una interesante norma con rango legal, cuya incidencia en el tópico de la convergencia se produce desde otra óptica distinta, en concreto la del cómputo recíproco de cotizaciones. En concreto, se trata de la Ley 47/1998, de 23 diciembre<sup>13</sup>, por la que se dictan reglas para el reconocimiento de la jubilación anticipada del sistema de la Seguridad Social, en determinados casos especiales. Con ella, se sale al paso de ciertos problemas relativos a la jubilación anticipada en los casos en los que en el régimen de Seguridad Social en el cual el trabajador reúne el mayor número de cotizaciones no se reconozca el derecho a la jubilación a los sesenta años. Ello siempre que el trabajador, con anterioridad a 1 enero 1967 tuviese la condición de mutualista en alguna de las mutualidades laborales o bien acreditase cotizaciones en el extranjero en virtud de trabajos que, de ser realizados en España, hubiesen dado lugar a su inclusión en dichas mutualidades.

Con abstracción del problema concreto que viene a resolver dicha ley, lo cierto es que, como reconoce su E. de M., se dicta en el marco normativo que prevé el art. 9.2 LGSS, y en la línea de homogeneidad de los regímenes especiales con el Régimen General a la que aluden los apartados 3 y 4 el art. 10 LGSS, expresamente citados en el art. 9.2. Y, además, produce una consecuencia práctica de

<sup>10</sup> Disposición adicional decimotercera, tres.

<sup>11</sup> Que introdujo sendos incisos segundos en los arts. 174.1 y 175.1 LGSS.

<sup>12</sup> Al respecto, vg., LÓPEZ GANDÍA, J., *El Acuerdo para la mejora y desarrollo del sistema de protección social. La renovación del Pacto de Toledo*, RDS, nº 14, 2001, pp. 46-7.

<sup>13</sup> BOE de 29 diciembre. Antes, RD-ley 5/1998, de 29 mayo (BOE de 30 mayo).

evidente convergencia: que cabe la posibilidad de jubilación anticipada en regímenes que hasta entonces no la contemplaban, con la condición de haber transitado durante ciertos períodos de tiempo por otros que sí la acogían.

También en el año 1998 hay que dar noticia de toda la reforma del contrato a tiempo parcial, propiciada por el Acuerdo entre el Gobierno y las organizaciones sindicales UGT y CCOO, de 13 noviembre 1998 y contenida básicamente en el RD-ley 15/1998, de 27 noviembre. Sus aspectos de Seguridad Social, tanto o más relevantes que los jurídico-laborales, se desarrollan más tarde por el RD 144/1999, de 29 enero, a cuya entrada en vigor se condicionó la vigencia de todo el entramado legal de carácter prestacional. Y, en lo que aquí interesa, no hay más que hacer notar cómo el apartado segundo de la disp. adic. séptima de la LGSS extendió las reglas de Seguridad Social aplicables a los trabajadores a tiempo parcial del Régimen General a los regímenes especiales de la minería del carbón y a los trabajadores por cuenta ajena del régimen especial de trabajadores del mar, extensión que también describe el art. 1.1 del RD 144/1999, de 29 de enero. Es decir, exceptuando, como es obvio, a los trabajadores por cuenta propia y a los del régimen agrario y de empleados del hogar<sup>14</sup>. Lo cual, en línea de tendencia, poco significa, al margen de lo que más adelante se dirá sobre la jubilación parcial, pues tradicionalmente los conceptos de “autónomo” y de “trabajador a tiempo parcial” han sido profundamente incompatibles. Y, por lo que respecta al censo por cuenta ajena del REA y a los trabajadores del de empleados del hogar por los cuales cotiza el cabeza de familia, han sido las peculiaridades estructurales de ambos regímenes especiales, demasiado enquistadas en nuestro ordenamiento, las que han propiciado un sistema menos integrador o convergente.

Merece asimismo una referencia la Ley 39/1999, de 5 noviembre, de conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras. En concreto, su art. 16 volvió a modificar la disp. adic. octava de la LGSS, en su aptdo. 3º, para extender a todos los regímenes de la Seguridad Social la nueva prestación de riesgo durante el embarazo. De modo automático, a todos los trabajadores por cuenta ajena encuadrados en el Régimen General o en regímenes especiales. Y remitiendo a norma reglamentaria la cobertura de los trabajadores por cuenta propia del mar, agrario y autónomos, remisión que se cumplimentó finalmente con el RD 1251/2001, de 16 noviembre. Lo cual no suponía otra cosa que la cobertura de todas las afiliadas al sistema, aparentemente con la muy notable excepción de las empleadas del hogar que deban

---

<sup>14</sup> Sobre estas exclusiones, CABEZA PEREIRÓ, J. y LOUSADA AROCHENA, J.F., *El nuevo régimen legal del trabajo a tiempo parcial*, Comares (Granada, 1999) pp. 183 ss. También, desde otra perspectiva, LUJÁN ALCARAZ, J., *El Régimen Especial de la Seguridad Social de los Empleados del Hogar*, Aranzadi (Pamplona, 2000) pp. 62 ss.

solicitar ellas mismas el alta, de acuerdo con las reglas del art. 49 del Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social. Sin embargo, dicha norma reglamentaria de noviembre 2001 –art. 23.1– también extendió la protección por riesgo durante el embarazo a las referidas trabajadoras del régimen especial de empleados del hogar, con las mismas condiciones que las establecidas para las trabajadoras por cuenta propia, esencialmente consistentes en estar al día en las cotizaciones, aunque con el mecanismo corrector de la invitación al pago, por lo demás exigencias comunes con las del acceso al subsidio por maternidad<sup>15</sup>.

Pero el propio art. 16 de la Ley 39/1999, de 5 noviembre, al modificar la disp. adic. octava LGSS, introdujo una novedad de mucho mayor calado potencial, por más que hasta la fecha no haya encontrado desarrollo legal ni reglamentario y se hace difícil vislumbrar cómo ello pueda suceder en un futuro. Me refiero a la aplicabilidad del art. 166 –jubilación parcial– no sólo a los trabajadores por cuenta ajena de los regímenes especiales, sino a los trabajadores por cuenta propia del Régimen del mar, agrario y de trabajadores autónomos. De hecho, ni el RD-ley 16/2001, de 27 diciembre ni la Ley 35/2002, de 12 julio, se han acercado a tan espinoso asunto que, de facto, supondría la aparición, para los trabajadores por cuenta propia, del concepto de parcialidad en la realización de sus tareas.

Y, finalmente, al margen de otras normas reglamentarias, y de ciertas modificaciones procedentes de las leyes de acompañamiento en temas tales como el ámbito de aplicación del régimen de autónomos en referencia a la dirección o gerencia de sociedades mercantiles capitalistas o inclusión en el régimen general de los trabajadores destinados a operaciones de manipulación, empaquetado, envasado y comercialización del plátano, puede hacerse referencia a la modesta ampliación, producida en el año 2000, de las prestaciones familiares. En concreto, al Real Decreto-ley 1/2000, de 14 enero y el RD 1368/2000, de 19 julio. Una y otra aplicables a todos los regímenes de la Seguridad Social, y al nivel no contributivo de la Seguridad Social, como por lo demás ya sucedía con las restantes prestaciones familiares, de acuerdo con la disp. adic. octava y con los arts. 182 ss. LGSS.

Al final de este recorrido hasta el Acuerdo de 2001, pueden expresarse algunas líneas de tendencia. Entre ellas, que se produjo cierta aproximación entre regímenes de Seguridad Social, si bien en términos absolutos el acercamiento no ha sido tan intenso como podría suponerse con la lectura de los textos programáticos de mediados de los años noventa. O que las nuevas

---

<sup>15</sup> Y, de paso, se disiparon las dudas manifestadas por algunos autores sobre el derecho al subsidio por riesgo durante el embarazo de las trabajadoras por cuenta ajena del régimen de empleados del hogar. Sobre dichas dudas, LUJÁN ALCARAZ, J., *op. cit.*, pp. 88-9 y bibliografía ahí citada.

prestaciones del sistema –vg. riesgo durante el embarazo, subsidio por tercer o subsiguiente hijo o por parto múltiple– se reconocen a todos los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia, con independencia del régimen en el que estén encuadrados. Pero también que da la impresión de que toda esta tenue, pero perceptible línea de tendencia, por lo menos por lo que respecta al ámbito de las prestaciones del sistema, se ha producido totalmente al margen del Pacto de Toledo y del Acuerdo de octubre de 1996. De hecho, poco o nada se ha caminado hacia la existencia de dos regímenes de Seguridad Social, uno para trabajadores por cuenta propia y otro para trabajadores por cuenta ajena.

## 2. EL ACUERDO DE 9 ABRIL 2001

Este Acuerdo, suscrito por el Gobierno, CC.OO. y las patronales CEOE y CEPYME, por lo que al tema de la convergencia entre regímenes de Seguridad Social, se sitúa en unas coordenadas y propone unas líneas de actuación parejas a las del Pacto de Toledo y del Acuerdo de 1996. De hecho, la negativa a la firma de UGT no parece haber traído causa, al menos en sus rasgos más esenciales, de las medidas programáticas previstas sobre este particular<sup>16</sup>. Y la propia introducción del texto del Acuerdo, al referirse de soslayo al mismo, lo hace en términos de continuidad: “...a su vez, y desarrollando las Recomendaciones del Pacto de Toledo, se sigue avanzando en la convergencia entre regímenes especiales...”

Por lo menos en su aspecto cuantitativo, el apartado VII del Acuerdo –precisamente rubricado con la expresión “convergencia de regímenes especiales”– es de una extensión considerablemente mayor que sus precedentes. Y parte de una premisa difícil de refutar: que, en desarrollo de la Recomendación 4ª del Pacto de Toledo y del apartado I del Acuerdo Social de 1996, se han ido produciendo avances en la convergencia de determinados regímenes especiales con el Régimen General en el ámbito de la cotización. Es decir, que las bases y los tipos existentes en algunos de ellos, señaladamente los que más alejados estaban, como es el caso del agrario y del de empleados del hogar, se han ido aproximando, por la vía de su incremento, a los del Régimen General.

Y, a partir de ahí, centra su atención en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, al que va asimilando, en medidas programáticas, los demás regímenes que integran trabajadores por cuenta propia. Se refiere a la “favorable evolución del Régimen de Autónomos” –es de suponer que quiere aludir al aumento del número de altas y de cotizantes efectivos, así como a

---

<sup>16</sup> Sobre la posición de UGT en relación con el Acuerdo, vg., MÉNDEZ, C., *Un mal acuerdo: por qué no ha firmado UGT*, Foro de Seguridad Social, nº 6-7, 2002, pp. 43 ss.



un incremento en el control del fraude y de su nivel de autofinanciación— para justificar una mejora de la acción protectora, en la senda de equiparación de sus estándares de cobertura a los del Régimen General.

La primera medida en esta dirección consiste en incluir en la acción protectora dispensada en el Régimen de Autónomos la prestación de incapacidad permanente “cualificada”, esto es, el aumento del 55 al 75 por 100 del tipo aplicable a la base reguladora de la incapacidad permanente cuando el trabajador haya alcanzado la edad de cincuenta y cinco años y no ejerza una actividad, ni sea titular de un establecimiento mercantil o industrial. Lo cual se aplicará, con los mismos requisitos, a los trabajadores por cuenta propia del Régimen del Mar y Agrario, “si bien la referencia al establecimiento mercantil o industrial se entenderá realizada a la explotación agraria o marítimo-pesquera”.

Sobre esta asimilación y mejora, se han realizado algunos comentarios que no comparto. Por ejemplo, que se pretende incentivar la figura del “falso autónomo” al impedir el acceso a la cualificada al autónomo que cesa en su actividad pero mantiene la titularidad del establecimiento mercantil o industrial, o la correspondiente explotación, acaso con la loable intención de mantener el empleo por cuenta ajena en los mismos<sup>17</sup>. En realidad, dicha exigencia supone, en el ámbito del trabajo por cuenta propia, la traducción de la que el art. 139.2 exige a los trabajadores del Régimen General de que, “por su edad, falta de preparación general o especialización y circunstancias sociales y laborales del lugar de residencia, se presuma la dificultad de obtener empleo en actividad distinta de la anterior”. Es evidente que la dificultad por ocuparse no existiría si el autónomo o trabajador por cuenta propia mantiene la titularidad del establecimiento o de la explotación, cuando menos desde la perspectiva jurídico-formal.

Pero, además, debe tenerse en cuenta la evolución en la doctrina judicial de los criterios sobre la cualificación de la incapacidad permanente total, progresivamente identificados con los de la prestación por desempleo y la imposibilidad de acceso a la misma, y su suspensión o extinción. De ahí que la exigencia sobre la no titularidad del establecimiento o de la explotación aparezca como totalmente coherente con la idiosincrasia y las finalidades de la institución. Cuestión distinta es que, una vez concedido el incremento del tipo, el incapacitado pase a ser titular de uno u otra, en cuyo caso debería aplicarse, cuando menos por un elemental criterio de analogía, la suspensión en su disfrute que prevé el art. 6.4 del Decreto 1646/1972, de 23 junio, y sin limitación temporal alguna, como por otra parte incluso el TS ha reconocido

---

<sup>17</sup> Véase esta crítica en GARCÍA TOMÁS, E., *Algunas de las pocas reformas que propone el Acuerdo pueden y deben ser mejoradas*, Foro de Seguridad Social, nº 6-7, 2002, p. 80.

desde 1997 para el caso de la suspensión en el disfrute de la prestación por desempleo por iniciarse el desarrollo de una actividad por cuenta propia.

Y es que obviar esta exigencia para los beneficiarios procedentes de regímenes de Seguridad Social que albergan a trabajadores por cuenta propia haría a éstos de mejor condición que los procedentes de regímenes por cuenta ajena, para los cuales sí regiría la incompatibilidad del incremento con la titularidad de una explotación o el alta en un colegio profesional, por analogía con los criterios que rigen para la prestación y el subsidio por desempleo<sup>18</sup>.

Claro que la norma legal de desarrollo este apartado del Acuerdo, aún pendiente, puede incidir en todas estas cuestiones. Si bien puede esperarse que no consista sino en una referencia al art. 139.2 LGSS en la disp. adic. octava de la LGSS, objeto de una futura y previsible nueva modificación.

La segunda medida de perfeccionamiento en la acción protectora del RETA consiste en la inclusión, en la acción protectora dispensada, de “la cobertura de los riesgos profesionales, estableciéndose, asimismo, las correspondientes cotizaciones”. Es razonable que dicha medida no se considere también para el censo por cuenta propia del REA y para los trabajadores autónomos del mar, pues en ambos regímenes especiales existe ya el concepto de accidente de trabajo, si bien restringido, al no acoger, a salvo de tímidos atisbos de doctrina judicial, los conceptos de accidente in itinere y de accidente en misión<sup>19</sup>.

Tampoco esta línea de actuación ha estado al abrigo de las críticas. Se ha puesto de manifiesto que resulta paradójica a la vista del objetivo de equiparación, tantas veces formulado y tantas incumplido, entre la cobertura por contingencias comunes y contingencias profesionales, al propugnar dicha diferencia precisamente allí donde se hacía abstracción de la misma<sup>20</sup>. Lo cual,

---

<sup>18</sup> Véanse algunas de estas ideas, con cita de doctrina judicial y aporte de ciertos criterios de lege ferenda, en LÓPEZ GANDÍA, J., *El Acuerdo para la mejora y desarrollo...*, cit., pp. 47-8.

<sup>19</sup> Restricción derivada del específico concepto de accidente de trabajo que se acoge. De acuerdo con el art. 41.2 del Decreto 2864/1974, de 30 agosto, por el que se regula el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores del mar, “se entenderá accidente de trabajo de los trabajadores a que este artículo se refiere el ocurrido como consecuencia directa e inmediata del trabajo que realicen por su propia cuenta y que determina su inclusión en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar”. Por su parte, el art. 31.4 del Decreto 2123/1971, por el que se aprueba el texto refundido de las normas reguladoras del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, “a los efectos de la presente Ley se entenderá como accidente de trabajo de los trabajadores por cuenta propia el ocurrido como consecuencia directa e inmediata del trabajo que realizan y que determine su inclusión en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, en la explotación de que sean titulares. Se entenderá, a idénticos efectos, por enfermedad profesional la contraída a consecuencia del trabajo a que se refiere el inciso anterior, que esté provocada por la acción de los elementos o sustancias y en las actividades que se especifiquen en el cuadro anexo a las normas de aplicación y desarrollo de la presente Ley”.

<sup>20</sup> Véase esta postura en GARCÍA TOMÁS, E., *op. cit.*, p. 80.

sin dejar de ser cierto, se traduce en términos de que hasta ahora los autónomos disfrutaban de una cobertura de una peor calidad e intensidad, sobre todo en lo que se refiere a la cobertura de los períodos de carencia o a la automatización de las prestaciones, que los trabajadores por cuenta ajena.

En verdad, la propuesta es “trascendente” y “justificada”<sup>21</sup> y propicia la aproximación en la cobertura entre los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia. No obstante, no parece que deban ser los criterios del art. 115 de la LGSS los que inspiren la concreción legal o reglamentaria del Acuerdo a este concreto respecto, sino más bien los que han guiado las contingencias profesionales en los regímenes por cuenta propia que hasta la fecha las han concebido como distintas de las comunes y merecedoras de una más intensa protección. Porque, al fin y al cabo, ha sido la ajenidad uno de los polos que, a partir de 1900, han orientado toda la trama doctrinal y jurisprudencial del accidente de trabajo.

Por lo demás, la cobertura específica de los riesgos profesionales exige, como reconoce el propio texto del Acuerdo, el establecimiento de las correspondientes primas. Lo cual habrá de traducirse en la aprobación o adaptación de normas tales como el RD 2930/1979, de 29 diciembre.

Ya más específicamente en materia de convergencia entre regímenes, el Acuerdo se orienta seguidamente a la ya pretendida por el Pacto de Toledo simplificación. De hecho, reproduce literalmente pasajes de éste sobre la subsistencia de sólo dos de ellos, uno por cuenta propia y otro por cuenta ajena, y sobre el mantenimiento de “las peculiaridades específicas y objetivas de los colectivos encuadrados en los sectores marítimo-pesquero y de la minería del carbón, así como de los trabajadores eventuales del campo”.

De ahí que, a este respecto, las novedades del Acuerdo de 9 abril 2001 han sido bastante más relativas. Sí ha sido novedoso el establecimiento de unas prioridades temporales, cuando se expresa que “dicha convergencia y simplificación deberá iniciarse por la inclusión de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y seguirse sucesivamente respecto de los trabajadores autónomos incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar”. Lo cual plantea, de un lado, un programa de actuación escalonado y progresivo, en este sentido con mayores dosis de verosimilitud y más creíble que los antecedentes textos de los años noventa. Pero, desde otra perspectiva, suscita dudas de viabilidad al proyectarse con preferencia en sectores que están atravesando situaciones críticas, tanto o más enquistadas en el Régimen Agrario, con graves problemas estructurales de envejecimiento de la población, sostenimiento de un porcentaje especialmente alto de

---

<sup>21</sup> Adjetivos que utilizan MONTOYA MELGAR, A., SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y. y CÁMARA BOTÍA, A., en *Notas sobre el Acuerdo de 9 de abril de 2001 para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social*, Foro de Seguridad Social, nº 6-7, 2002, p. 100.

pasivos, promedio de rentas considerablemente por debajo de la media, ostensibles conflictos de encuadramiento y de fraudes en el acceso y mantenimiento de las prestaciones, siempre perseguido con una intensidad especialmente fuerte. Un régimen que puede calificarse, sintéticamente, de “régimen de pobres”. Y también en el del Mar, sacudido hace ya tiempo, pero sobre todo en los últimos años, por importantes reconversiones a causa de diversos factores, que han producido una fuerte incertidumbre y un evidente empobrecimiento en su seno. Precisamente en ellos se plantea a corto plazo la equiparación al RETA, en particular en materia de cotizaciones, lo cual ha levantado de inmediato la alarma, sobre todo en los ámbitos territoriales en los que predomina la inclusión en el censo por cuenta propia del REA, cuyas cuotas sensiblemente inferiores tenderán a desaparecer.

Ahora bien, la integración en el RETA se producirá “sin perjuicio de mantener la especialidades que procedan y, en definitiva, instituir el sistema o los sistemas especiales que se consideren procedentes en materia de afiliación, altas, bajas, cotización o incluso recaudación”. Con lo cual se inicia la extensión de los sistemas especiales, de acuerdo con el art. 11 LGSS, a otros regímenes de la Seguridad Social, más allá de algunas experiencias aisladas<sup>22</sup>. Y, dicho sea de paso, se ponen de manifiesto las mayores dificultades de convergencia, en materia de encuadramiento y, sobre todo de cotización, a la vista de las tradicionales y muy arraigadas especialidades que existen, tanto en el REA como en el Régimen del Mar y que los respectivos reglamentos de cotización y liquidación y de inscripción, afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de los años noventa han mantenido.

Y, en una línea continuista con el Acuerdo de 1996 –por lo que se refiere a la elaboración de estudios y análisis–, para la integración de los trabajadores del censo por cuenta ajena del REA en el Régimen General, para la cual no se establece ninguna prioridad temporal concreta, se prevé la constitución de una Mesa de análisis, de acuerdo con las Recomendaciones del Pacto de Toledo. Por lo demás, merece la pena destacar que se omiten las referencias, contenidas en éste, de la integración en el Régimen General de los trabajadores por cuenta ajena del mar y de la minería del carbón.

Una referencia más contiene el apartado VII del Acuerdo, aunque sólo indirectamente relacionada con la materia de la convergencia entre regímenes especiales. Se trata de la adopción de medidas para evitar la discriminación de la mujer agraria “en orden a su inclusión en el Régimen Especial Agrario”. Y, además, el establecimiento de “medidas legales oportunas tendentes a asegurar el encuadramiento y afiliación correctos de los trabajadores agrarios”. En realidad, se están planteando dos cuestiones distintas: de un lado, la remoción

---

<sup>22</sup> A este respecto, LÓPEZ GANDÍA, J., *op. cit.*, p. 47.

de las discriminaciones que impiden el acceso de la mujer al régimen agrario, y de otro, el encuadramiento correcto o incorrecto en el REA.

La primera de ellas hace alusión a ciertas barreras en el acceso, en particular al censo por cuenta propia, que han incidido negativamente en el colectivo de las mujeres. Es decir, la existencia de discriminaciones indirectas<sup>23</sup> en la integración en el REA. Básicamente, y al margen de ciertas cuestiones referidas a la habitualidad y titularidad de la explotación agraria, los problemas se han centrado en la consideración de las tareas agrarias como medio fundamental de vida. Lo cual ha sido puesto en entredicho en reiteradas ocasiones por la TGSS con base en que el cónyuge de la trabajadora por cuenta propia que interesa el alta en el censo correspondiente del REA obtiene rentas superiores a ella derivadas de su trabajo, probablemente en otro régimen distinto del sistema. Aunque, en honor a la verdad, la doctrina judicial de los Tribunales Superiores de Justicia ha venido superando este inconveniente, bien que basándose más en la protección de la familia que en el reconocimiento de la existencia de una discriminación indirecta. La cual, a mi juicio, se muestra evidente con el simple recurso a las máximas de experiencia, cuando menos en las Comunidades Autónomas en las que predomina el trabajador por cuenta propia del campo, un colectivo fuertemente feminizado.

La segunda alude a uno de los deslindes más problemáticos: los del REA con el Régimen General o con el RETA. Cuestión esta que ha dado lugar a una abundantísima y contradictoria doctrina judicial, en la que en alguna ocasión ha terciado el legislador, en especial con las leyes de acompañamiento<sup>24</sup>.

Emparentado con este tema –por cierto, para nada próximo al tópico de la convergencia entre regímenes y más bien ubicado en la línea de pervivencia de los mismos; no de otro modo puede interpretarse la paradoja de que se pretenda la integración del REA, censo por cuenta propia en el RETA y que se constituya una Mesa para la integración de los trabajadores por cuenta ajena, pero se propongan medidas que salvaguarden la correcta adscripción a uno u otro Régimen–, ya al margen del apartado VII, el apartado X, en el ámbito de la “lucha contra el fraude”, propone una medida relativa al encuadramiento en los distintos regímenes del sistema: “se adoptarán las...normativas necesarias para incluir a los trabajadores en el Sistema de la Seguridad Social y en el Régimen que corresponda, de forma que se adecúe correctamente el encuadramiento a la actividad económica realizada”. Al margen del tradicional tópico de la emergencia del empleo sumergido, otra vez se plantea la cuestión de la inclusión del trabajador en un régimen u otro, lo cual ha planteado, ya al

---

<sup>23</sup> Utiliza esta expresión DURÁN LÓPEZ, F., *El Acuerdo para la mejora y desarrollo del sistema de protección social*, Foro de Seguridad Social, nº 6-7, 2002, p. 57.

<sup>24</sup> El último episodio, anteriormente referido, es el de la disp. adic. vigésimo novena de la LGSS, introducida por el art. 22, nueve de la Ley 55/1999, de 29 diciembre.

margen del REA, intensos problemas, muy en particular, y en un sentido bidireccional, entre el Régimen General y el RETA, entre los cuales se ha producido un trasiego de encuadramientos indebidos para procurar una mayor protección del sistema o la disimulación de un contrato de trabajo o de una relación por cuenta ajena y dependiente. Y, de nuevo en la órbita del REA, prosigue el apartado X previendo la adopción de “medidas adecuadas para evitar afiliaciones de trabajadores de forma indebida en el Régimen Especial Agrario”. Otra vez se alude al problema de la depuración de los censos agrarios<sup>25</sup>, en otro particular que ha producido la constante intervención de la jurisdicción social para revisar las actuaciones de oficio de la TGSS. Se trata ahora del requisito de la habitualidad, consistente en el desarrollo efectivo y constante de las tareas agrarias e incluso de la propia titularidad de una explotación agraria. Cuestiones ambas que han producido dichas actuaciones del servicio común que, en no pocas ocasiones, sólo cabe calificar de totalmente extemporáneas, en el momento en que el trabajador haya de acceder a la acción protectora o volver a la situación de alta real, probablemente desde una situación en la que se hubiera suspendido la obligación de cotizar. Digo esto porque habría que acompañar las medidas de eliminación del fraude con otras, por cierto ya apuntadas por algún órgano de lo social, de salvaguarda de la confianza legítima que el mantenimiento en el régimen haya producido en el cotizante.

En fin, en la misma línea de actuación, el apartado X postula que “deberá estudiarse la situación de las personas que, carentes de las debidas licencias o permisos de actividad, hoy están encuadrados indebidamente en el sistema”.

Por último, otro tema que afecta indirectamente la convergencia entre regímenes de Seguridad Social es el de la constitución de la Agencia de la Seguridad Social. La cual, con toda seguridad, y al margen de la integración de los trabajadores del mar en el Régimen General o en el RETA, habrá de suponer la desaparición del Instituto Social de la Marina.

### 3. LA NORMATIVA DE DESARROLLO DEL ACUERDO

Conviene decir desde el principio que las normas que, hasta la fecha, han incorporado al Derecho vigente gran parte de los contenidos programáticos del Acuerdo de 9 abril 2001, en absoluto han desarrollado los contenidos de su apartado VII. En este sentido, puede afirmarse que el tema de la convergencia no ha encontrado acogida en la normativa de rango legal y reglamentario promulgada desde entonces. Lo cual no quiere decir que no se haya producido una mayor aproximación entre regímenes, derivada de las reformas de la normativa de jubilación y muerte y supervivencia.

---

<sup>25</sup> Utilizo la expresión de LÓPEZ GANDÍA, J., *op. cit.*, p. 48.

En primer lugar, hay que hacer referencia al RD-ley 16/2001, de 27 diciembre<sup>26</sup>. Su disposición final primera ha vuelto a modificar la disp. adic. octava de la LGSS, para incluir un nuevo apartado tercero y pasar al ordinal cuarto el que hasta entonces era el tercero, que también es objeto de una nueva redacción. Por lo que respecta al apartado tercero, extiende a todos los trabajadores por cuenta ajena de los regímenes de la minería del carbón y del mar la nueva normativa sobre jubilación anticipada para los trabajadores que no hubieran cotizado a las mutualidades laborales antes del 1 enero 1967. Y, por su parte, el apartado cuarto, extiende la aplicación, a los trabajadores por cuenta ajena de todos los regímenes especiales, de la exención de cuotas para trabajadores mayores de sesenta y cinco años que acrediten más de treinta y cinco años cotizados y hace lo mismo con el asunto del cálculo de la base reguladora en supuestos de exoneración de cuotas y de la prohibición de incremento desproporcionado en tales casos de las bases de cotización. Por lo demás, la nueva disp. adic. trigésimo segunda de la LGSS amplía a los trabajadores por cuenta propia ambas cuestiones de exención de cuotas y de cálculo de la base reguladora.

Es decir, nada en relación con el apartado séptimo del Acuerdo. Y nada, incluso, en relación con el RETA y con los trabajadores por cuenta propia del Mar y del REA más allá de la nueva disp. adic. 32<sup>a</sup>. Es más: allí donde se reforman selectivamente algunos de los regímenes por cuenta ajena, se excluye precisamente el correspondiente censo del REA, precisamente el único Régimen que alberga trabajadores por cuenta ajena expresamente tratado en dicho Acuerdo. Visto desde otra perspectiva, y sin entrar ahora en el delicado tema del cómputo recíproco de cotizaciones en la jubilación anticipada, llama la atención que ningún paso se ha dado para facilitar la jubilación anticipada en el ámbito de los trabajadores por cuenta propia.

Pero incluso cabe afirmar que el RD-ley 16/2001 ha producido, en algún caso, un mayor alejamiento entre el Régimen General y los demás regímenes del sistema, en tanto en cuanto algunas de sus modificaciones no se proyectan en éstos. Por ejemplo, en cuanto no se les aplica el art. 139.5, sobre cuantía de la pensión de incapacidad permanente derivada de contingencias comunes cuando el beneficiario no ostenta la cotización suficiente para acceder a la pensión de jubilación contributiva<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Un repertorio de sus novedades en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M<sup>a</sup>. A., *Las recientes reformas de la Ley de Seguridad Social: una guía comentada*, JL, nº 10, 2002, pp. 11 ss.

<sup>27</sup> Lo cual, no obstante, no constituye un alejamiento sustantivo, puesto que el art. 139 de la LGSS, relativo a prestaciones, no se lista en la disp. adic. octava como aplicable a otros regímenes distintos del general.

En sentido contrario, algunas de las novedosas reglas sí se proyectan sobre todos los regímenes del sistema, o al menos sobre varios de ellos, al modificarse preceptos que ya estaban incluidos en la relación de la disp. adic. octava de la LGSS. Es el caso, vg., de la posibilidad de acceder a la incapacidad permanente derivada de contingencias profesionales aunque el beneficiario haya cumplido los sesenta y cinco años –art. 138–, de la posibilidad de compatibilizar la pensión de jubilación con un trabajo a tiempo parcial –aunque en los términos que se determinen reglamentariamente–, y del incremento más allá del porcentaje del 100 por 100 de la base reguladora para los trabajadores con más de sesenta y cinco años que reúnan más de treinta y cinco cotizados.

Mención aparte merece el art. 166 LGSS, modificado tanto por el RD-ley 16/2001, como por la Ley 24/2001, de 27 diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, para incorporar dos reglas nuevas: en primer lugar, la posibilidad de acceso a la jubilación parcial para los trabajadores mayores de sesenta y cinco años sin necesidad de que se firme un contrato de relevo, en seguimiento de la posibilidad que ahora se permite, tras la Ley 12/2001, de 9 julio<sup>28</sup>, y en segundo, la remisión a normativa reglamentaria del régimen de la jubilación parcial. Dicho precepto –como ya se ha adelantado supra, y de acuerdo con el ahora apartado cuarto de la disp. adic. octava LGSS– es aplicable tanto a los trabajadores por cuenta ajena de regímenes especiales como a trabajadores por cuenta propia del Mar, RETA y REA, pero a éstos sólo “en los términos y condiciones que se establezcan reglamentariamente”. Normativa reglamentaria esta por la que se espera desde la Ley 39/1999, de 5 noviembre, y que mucho sospecho que se esperará largo tiempo, dado lo novedosa y “revolucionaria” que resultaría la compatibilización de una jubilación parcial con un trabajo “a tiempo parcial” que desde atrás, aunque “a jornada completa”, se viniera desarrollando como trabajador autónomo.

Una ulterior modificación sufrió la disp. adic. octava de la LGSS con ocasión de esta norma de urgencia. En concreto, se derogó su anterior apartado cuarto, que disponía la aplicación de las reglas sobre pensión de orfandad a los huérfanos que a la fecha de entrada en vigor de la Ley 24/1997, de 15 julio, ya se encontrasen percibiendo la correspondiente prestación. Cuestiones intertemporales habían producido la inaplicabilidad de facto de dicho apartado.

La tramitación parlamentaria del RD-ley 16/2001, culminada con la Ley 35/2002, de 12 julio, no aportó novedades en la mayor o menor aproximación entre el Régimen General y los regímenes especiales, a salvo de una muy significativa y simbólica: en relación con la cuestión de la exoneración de cuotas para los trabajadores mayores de sesenta y cinco años que, reuniendo la carencia para lucrar el tipo máximo de la pensión de jubilación,

---

<sup>28</sup> Sobre este tema, CABEZA PEREIRÓ, J., *La Seguridad Social en la Ley 12/2001, de 9 de julio*, RL, nº 11-2, 2002, pp. 262 ss.



sigan trabajando, y con el cálculo de la base reguladora en tales casos, que el RD-ley había extendido a todos los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, se excluye ahora a los encuadrados en el REA y en el Régimen de Empleados del Hogar. Al margen de otras consideraciones relativas a los porqués de esta exclusión, en las cuales mejor es no entrar, no cabe duda de que este “retoque” constituye un pequeño paso atrás en la dinámica de convergencia de los regímenes del sistema.

La segunda pieza normativa relevante que puede considerarse deudora directa del Acuerdo es el RD 1465/2001, de 27 diciembre, de modificación del régimen jurídico de las prestaciones de muerte y supervivencia. Acaso su rango reglamentario imponga un tratamiento menor, pero, del cualquier modo, debe reseñarse que tanto sus arts. 1 y 2 –referidos a la pensión de viudedad– como los subsiguientes arts. 3 –pensión de orfanfad–, 4 –pensiones a favor de determinados familiares– y 5 –subsidio temporal a favor de otros familiares– son de aplicación a todos los regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social, con la excepción del Régimen de Clases Pasivas del Estado –excepción esta, por lo demás, de valor únicamente declarativo–. Lo cual, por lo demás, sería así en todo caso, a causa de las referencias que la disp. adic. octava LGSS contiene a los arts. 174, 175 y 176 de la misma norma refundida.

También debe hacerse referencia la Ley 24/2001, de 27 diciembre, porque, aunque el origen sus reformas, por lo que a la materia de Seguridad Social se refiere, sólo muy aisladamente puede hallarse en el Acuerdo de 9 abril 2001, alguna pequeña incidencia ha tenido en la dinámica de convergencia entre los regímenes del sistema. Cuestiones relativas a las prestaciones de muerte y supervivencia, como el mantenimiento de la pensión de viudedad –el cual resuelve, a nivel reglamentario, el antecitado RD 1465/2001– o el aumento de la edad para el percibo de la pensión de orfanfad, a veintidós años, o a veinticuatro, en el caso de los huérfanos absolutos, o la anteriormente referida modificación del art. 166 LGSS son, entre otras, innovaciones que trascienden en su afectación el Régimen General para desplegar sus efectos en todo el sistema de la Seguridad Social.

Por último, una muy breve referencia merecen los cambios en la cobertura por desempleo. Ya modificado de consideración por la Ley 24/2001, de 27 diciembre, el RD-ley 5/2002, de 24 mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, introduce múltiples novedades en el Tít. III de la LGSS, reglas en principio no restringidas al régimen general y al margen, por lo tanto, de la cuestión de la convergencia entre regímenes del sistema. Cabe señalar, no obstante, la profunda afectación y desaparición a plazo del subsidio de los trabajadores eventuales del campo, coincidente con el establecimiento, en el art. 4 de dicha norma de urgencia, de una prestación por desempleo de nivel contributivo para los trabajadores eventuales del REA, generalizada a todo el territorio del

Estado. Lo cual, de un lado, confirma las diferencias entre este régimen<sup>29</sup>, por lo que a los eventuales del censo por cuenta ajena se refiere y los demás, poniéndose de manifiesto un factor más que dificulta la convergencia. Pero, de otro, aproxima parcialmente la lógica de la prestación a la del Tít. III ET, por cierto aplicable, bien que con alguna particularidad referida a la cotización, a los indefinidos del REA. Claro que, entre los objetivos del RD-ley 5/2002 en modo alguno se encuentra el desarrollo del Acuerdo de 9 abril 2001.

#### 4. UNA CUESTIÓN ENQUISTADA

Con este rótulo puede concluirse el recorrido efectuado. No he descendido, salvo muy esporádicamente, a normas reglamentarias, ni he pretendido sino exponer los acontecimientos de los últimos años. Pero este tono descriptivo permite tomar conciencia de las líneas de tendencia sobre la estructura del sistema de Seguridad Social, en su nivel contributivo.

La primera conclusión resulta obvia: ni el Pacto de Toledo, ni los Acuerdos de 1996 y de 2001 han sido plasmados, por lo que aquí interesa, en normas positivas. Puede afirmarse, en este sentido, que no han cumplido para nada su finalidad de instrumentos de convergencia entre Regímenes. Salvando acaso la aproximación en materia de cotizaciones, los demás tópicos contenidos en dichos textos han sido categóricamente ignorados por el legislador: ni se ha producido un avance apreciable hacia la existencia de dos únicos regímenes, uno que albergue a trabajadores por cuenta ajena y otro a trabajadores por cuenta propia, ni se ha extendido la incapacidad permanente cualificada más allá de donde ha estado tradicionalmente acotada, ni hay atisbo alguno de que el RETA pueda considerar separadamente las contingencias comunes de las profesionales. La inclusión de los trabajadores autónomos del mar y por cuenta propia del REA en el RETA no ha dado pasos decisivos y el proceso en el ámbito de los trabajadores por cuenta ajena no ha pasado de los estadios del estudio y análisis, las más de las veces propiciados desde instancias bien lejanas del poder público.

Sí se ha producido cierta mejora en la acción protectora de los regímenes especiales, las más de las veces guiada por su progresiva equiparación al régimen general. A este respecto, ha desempeñado un papel fundamental, como se ha puesto de manifiesto, la tantas veces modificada en los últimos años disposición adicional octava de la LGSS. Los avances han sido, no obstante, muy puntuales y aislados, aunque cabe significar la tendencia, muy apreciable, vg., en la Ley 35/2002, de 12 julio, de extender las grandes novedades legales, como las anunciadas por el Acuerdo de 9 abril 2001 en materia de jubilación y muerte y supervivencia, a todos los regímenes del sistema, o por lo menos a los que albergan a

---

<sup>29</sup> Aunque ya el propio Pacto de Toledo, tal y como supra se transcribió, preveía el mantenimiento de ciertas especialidades en las prestaciones de los eventuales del campo.

trabajadores por cuenta ajena. En la misma línea, y aunque no se ha traído a colación este particular hasta el momento, podría hacerse referencia a ciertas corrientes jurisprudenciales que, a imagen y semejanza de lo que sucede en el Régimen General, facilitan el acceso a las prestaciones en regímenes particularmente rígidos, como es el caso del REA. Por ejemplo, podría recordarse la flexibilidad en el requisito de estar al corriente en el pago de las cuotas para el acceso a las pensiones de incapacidad permanente, jubilación y muerte y supervivencia, o la relajación de los otrora muy estrictos criterios para apreciar accidente de trabajo entre los trabajadores por cuenta propia del correspondiente censo agrario.

No puede menos que surgir la pregunta sobre este hasta la fecha relativo fracaso, o al menos considerable retraso en el desarrollo del Acuerdo de 9 abril 2001. De hecho, su propio apartado VII salvaba, como ya lo hacía el Pacto de Toledo, ciertas peculiaridades específicas y objetivas, proponiendo incluso el desarrollo de sistemas especiales. Lo cual da la pista de que los problemas técnicos no pueden, ni mucho menos, desdeñarse. Pero tampoco los problemas sociológicos y estructurales que caracterizan algunos de lo más notables sectores cubiertos por regímenes especiales, cuyas realidades críticas obstaculizan un más rápido y efectivo proceso de convergencia y acaso exijan el mantenimiento de no pocas especialidades. Pero quizá allí donde la aproximación es más efectiva, esto es, en la financiación de cada uno de ellos.

Por supuesto, también hay que considerar las inercias normativas. Los regímenes especiales son instituciones hondamente enraizadas en nuestro sistema de Seguridad Social, con estructuras jurídicas originales y propias y regulados por un conjunto normativo bastante obsoleto y de difícil conocimiento. El problema de la convergencia es también un problema técnico, de técnica jurídica. Como tampoco lo ignoran los Acuerdos, cuando tozudamente remiten a estudios y análisis, que, si existentes y de gran solvencia, necesitan ser constantemente actualizados y revisitados.

E, incluso, la perspectiva con la que el poder público contempla algunos regímenes –y que, de hecho, emerge en algunos pasajes del Acuerdo– los mantiene como compartimentos estancos y los separa de los demás. Me refiero a la persecución del fraude en el REA o también en el régimen de empleados del hogar, por lo demás postergado hacia el largo plazo según el tan reiterado apartado VII. En uno y otro el fraude constituye verdadera obsesión de las entidades gestoras, por más que justificada por unos datos testarudos.

En resumen, las tendencias a la homogeneidad y a la unidad del sistema prosiguen, a un ritmo exasperante. Quizá los Acuerdos de 1996 y 2001 han constituido sendos revulsivos para acelerar la convergencia. Pero hasta la fecha inefectivos, salvo cuestiones de matiz. Lo malo es que, detrás de una cuestión eminentemente técnica, se encuentra la protección social de amplios colectivos de trabajadores, Piénsese, por ejemplo, y de un modo muy especial, en el caso de los empleados de hogar, cuyo régimen a día de hoy todavía contiene una protección social considerablemente menos intensa que la del Régimen General.