

JOSÉ ANTONIO PANIZO ROBLES

*Administrador Superior de Estado
Miembro del Instituto Europeo de Seguridad Social*

Extracto:

EN el comentario que se reproduce a continuación se efectúa un análisis de las novedades introducidas en la normativa social por la Ley 49/1998, de Presupuestos Generales del Estado para 1999 y por la Ley 50/1998, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, haciendo especial referencia a las disposiciones contenidas en la segunda de las normas citadas y que afectan a diferentes ámbitos de la regulación de la Seguridad Social, como son el campo de aplicación, recaudación, acción protectora, gestión ... y al empleo. Con independencia de la sistematización con la que aparecen las modificaciones en la Ley de Acompañamiento, se estructura el comentario analizando las novedades por ámbitos homogéneos al objeto de favorecer la comprensión de las reformas.

Sumario:

Introducción.

- I. Novedades incluidas en la Ley 49/1998, de Presupuestos Generales del Estado para 1999.
 1. La revalorización de las pensiones de la Seguridad Social para 1999.
 2. Novedades en materia de cotización a la Seguridad Social y demás contingencias de recaudación conjunta, para 1999.
 - 2.1. Bases de cotización.
 - 2.2. Tipos de cotización.
 - 2.3. Otros aspectos en materia de cotización en 1999.
 - 2.3.1. Fijación de la cuota a abonar en los contratos para la formación.
 - 2.3.2. Bonificaciones en incentivos en la cotización estable durante 1999.
 3. Otros aspectos contenidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1999.
- II. Novedades en la Ley de «acompañamiento» para 1999.
 1. Modificaciones en el campo de aplicación del sistema de la Seguridad Social.
 - 1.1. Modificaciones en el ámbito de la aplicación de los mecanismos de Seguridad Social a los profesionales colegiados.
 - 1.2. Encuadramiento de los trabajadores y administradores de Sociedades mercantiles capitalistas y Sociedades laborales en el sistema de la Seguridad Social.
 - 1.3. El encuadramiento de los trabajadores y de los administradores de las sociedades laborales en el sistema de la Seguridad Social.
 - 1.4. Integración en el Régimen General de la Seguridad Social del personal de la Comunidad Foral y de las Entidades Locales de Navarra.
 - 1.5. El Régimen de previsión de los médicos de asistencia médico-sanitaria y de accidentes de trabajo.
 - 1.6. Régimen de Seguridad Social de los trabajos penitenciarios.
 - 1.7. Modificación del campo de aplicación del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

2. Modificaciones en el ámbito de la recaudación de los recursos de la Seguridad Social.
 - 2.1. La adopción de medidas cautelares en los procedimientos recaudatorios.
 - 2.2. Suministro de determinada información a la Seguridad Social.
 - 2.3. Justificación del mantenimiento del derecho al disfrute de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social.
3. Modificaciones en el ámbito de la acción protectora.
 - 3.1. Prestaciones de muerte y supervivencia.
 - 3.2. Revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social.
 - 3.3. Ampliación del plazo para aprobar las disposiciones de desarrollo de la Ley 24/1997, en materia de declaración de la incapacidad permanente.
 - 3.4. Protección de los minusválidos.
 - 3.4.1. Capitalización de las prestaciones por desempleo como medida de fomento del autoempleo de los minusválidos.
 - 3.4.2. La reserva de puestos de trabajo en favor de minusválidos.
 - 3.5. Ampliación de los beneficios de cotización en los contratos de sustitución de los trabajadores de cooperativas en baja por maternidad o adopción.
 - 3.6. Plazo para reclamar el cumplimiento de las obligaciones.
 - 3.7. La validez de las cotizaciones a la Seguridad Social satisfechas durante la percepción del subsidio asistencial de desempleo en favor de mayores de 52 años.
4. Las modificaciones en la gestión.
 - 4.1. El reaseguro y las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.
 - 4.2. La gestión sanitaria: las fundaciones públicas sanitarias.
5. Modificaciones en el ámbito sancionador.
 - 5.1. Sujetos responsables de la infracción.
 - 5.2. Infracciones en materia de Seguridad Social.
 - 5.2.1. Infracciones de los empresarios.

- 5.2.2. Infracciones de los trabajadores y beneficiarios y peticionarios de prestaciones.
 - 5.3. Sanciones en materia de Seguridad Social.
 - 5.3.1. Sanciones a empresarios y a quienes no tengan la condición de trabajadores o asimilados.
 - 5.3.2. Sanciones a trabajadores, solicitantes y beneficiarios de prestaciones.
 - 5.3.3. Atribución de competencias en materia sancionadora.
- Anexos.

INTRODUCCIÓN

Como viene siendo tradicional desde el año 1994, junto a la Ley de Presupuestos Generales del Estado ¹ también en el ejercicio 1999 se ha aprobado la Ley de «acompañamiento» a la primera de ellas, que, por cuarta vez consecutiva, recibe el nombre de «Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social» ². En ambas disposiciones y, en particular en la segunda de ellas, se recogen determinadas modificaciones legales que afectan a distintos ámbitos e institutos jurídicos de la Seguridad Social ³.

¹ Ley 49/1998, de 30 de diciembre. (Boletín Oficial del Estado de 31 de diciembre de 1998).

² Ley 50/1998, de 30 de diciembre. (Boletín Oficial del Estado de 31 de diciembre de 1998). Para un análisis de la naturaleza de las Leyes de «acompañamiento», véase PANIZO ROBLES, J.A.: «Novedades en materia de Seguridad Social en 1998 contenidas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y de Acompañamiento para 1998». *Revista de Trabajo y Seguridad Social. Recursos Humanos (Comentarios y Casos Prácticos)*. Núm. 180. Ed. Estudios Financieros. Págs. 3-66. Nota 2.^a Ya se señalaba en dicho artículo la reacción contraria del Tribunal Constitucional a que se incluyesen, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, materias no relacionadas directamente con el contenido a que debe contraerse esta clase de Leyes. Esta doctrina ha sido reiterada recientemente a través de la Sentencia 203/1998, de 15 de octubre, mediante la que se declara la inconstitucionalidad y, consecuentemente, la nulidad del artículo 39.cinco.a) de la Ley 37/1988, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, y el artículo 34.cuatro, de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990.

El posicionamiento del Tribunal Constitucional obligó a tramitar, en paralelo con el correspondiente proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, una Ley de «acompañamiento», en la que, en principio, se podría incluir cualquier materia con una cierta unión con los contenidos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, si bien no perteneciendo a ese núcleo básico que configura a esta última. Ahora bien, el uso excesivo de las denominadas leyes de «acompañamiento», también denominadas «leyes armario» ha sido cuestionado por la doctrina. Véase al respecto CAZORLA PRIETO, L.M.: *Las llamadas Leyes de acompañamiento presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad*. Instituto de Estudios Fiscales-Marcial Pons. Madrid. 1998. El propio Consejo Económico y Social (CES) en su dictamen al borrador de la Ley de «acompañamiento» de 1999 alerta sobre el uso excesivo de las denominadas «leyes de acompañamiento», no sólo por la, a su juicio, innecesaria complicación del ordenamiento jurídico, sino «también por la falta de certeza al ciudadano sobre cuáles son sus derechos y obligaciones en el futuro».

³ Aunque tanto la Ley 49/1998, como la Ley 50/1998, contienen determinadas medidas que afectan al Régimen de Clases Pasivas o a las Mutualidades Generales de los Funcionarios (Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, Instituto Social de las Fuerzas Armadas o la Mutualidad General de Funcionarios de la Administración de Justicia) el presente trabajo se centra únicamente en el ámbito de la Seguridad Social, excluidas las cuestiones relativas a personal.

Además de normas relativas a la actualización de salarios, revalorización de pensiones e incremento de cotizaciones sociales para 1999 -contenidas en la Ley 49/1998- las modificaciones introducidas en la Ley de «acompañamiento»

I. NOVEDADES INCLUIDAS EN LA LEY 49/1998, DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 1999

Las novedades que, en materia de Seguridad Social, contiene la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1999 (LPGE) son escasas ⁴ y, salvo algunos aspectos, son reproducción actualizada de disposiciones contenidas en Leyes de Presupuestos de ejercicios anteriores.

1. La revalorización de las pensiones de la Seguridad Social para 1999.

La revalorización de las pensiones de la Seguridad Social para el ejercicio 1999 es objeto de regulación en los artículos 39 a 46 de la Ley 49/1998. Mediante tales preceptos se establece una actualización de las pensiones de la Seguridad Social en función de las previsiones de incremento del IPC para 1999, es decir, en el 1,8 por 100, cumpliendo de esta forma las reglas conte-

miento» son importantes en lo que respecta a los mecanismos de protección social de los funcionarios públicos, entre las que destacan: el establecimiento de reglas sobre la incidencia en el sistema de protección social de los funcionarios que pasan a prestar servicios -como funcionarios o agentes- de la Comisión de la Unión Europea, ejercitando el derecho de transferencia de los derechos de pensión en España al correspondiente sistema de previsión social de la Unión Europea (art. 40 y disp. adic. 12.^ª); la determinación del Régimen de Seguridad Social aplicable a los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos del Servicio de Vigilancia Aduanera (art. 48.Dos); una nueva regulación de las pensiones de orfandad en el Régimen de Clases Pasivas, en un sentido semejante al establecido para la Seguridad Social en la Ley 24/1997 (art. 49.Uno y Dos); establecimiento de incompatibilidad entre el percibo de las pensiones extraordinarias en favor del funcionario inutilizado o fallecido en acto de servicio o como consecuencia del mismo (art. 49.Tres); dispensación de prestaciones de asistencia sanitaria, a cargo y por cuenta de la Mutualidad General de Funcionarios de la Administración de Justicia (art. 50); autorización para concertar pólizas de seguros de accidente y asistencia sanitaria para el personal al servicio de la Administración General y de los Organismos Públicos vinculados o dependiente de ella desplazado en el exterior, bajo ciertos requisitos (art. 51); adaptación de la Mutualidad General de Funcionarios de la Administración General, del Instituto Social de las Fuerzas Armadas y de la Mutualidad General Judicial a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, en línea con lo establecido, para las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, en la disposición adicional sexta de la señalada Ley 6/1997 (art. 62).

- ⁴ El hecho de que las novedades normativas en materia de Seguridad Social, incluidas en la LPGE para 1999, se califiquen de escasas no implica, por el contrario, que no tengan una importancia esencial. Piénsese que, a través de ellas, se regula la cuantía en 1999 de las pensiones públicas causadas a 31 de diciembre de 1998 -lo cual afecta a más de 7,5 millones de pensionistas- o se determinan las cuotas a abonar a la Seguridad Social y otras contingencias de recaudación conjunta (desempleo, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional) por parte de las personas afiliadas y en alta en la Seguridad Social, a través de sus distintos Regímenes, lo cual tiene incidencia en millones de cotizantes.

De otra parte, la LPGE para 1999, y en lo que se refiere a la Seguridad Social, contiene otra medida importante para el desenvolvimiento futuro del sistema, cual es la profundización de la adecuación de la estructura financiera de la Seguridad Social, en los términos contenidos en el «Pacto de Toledo», y concretados en la Ley 24/1997, de 15 de julio -art. 1.º, mediante el que se modifica el art. 86 del TRSS-. En el ejercicio 1999 -y como recoge el art. 12 de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre-, toda la financiación de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social dispensada por el Instituto Nacional de la Salud (y por los distintos Servicios Públicos de Salud) se financian por aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social, sin que se dedique cantidad alguna proveniente de cotizaciones sociales para estas atenciones.

nidas en el artículo 48 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (en adelante TRSS), en la redacción dada por la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización de la Seguridad Social ⁵.

Esta revalorización afecta a todas las pensiones del sistema de la Seguridad Social, tanto en su modalidad contributiva, incluidos el tope máximo de percepción de pensión pública o las pensiones mínimas (así como el límite de ingresos que incompatibiliza con la percepción de complementos de pensión), como a las pensiones de vejez e invalidez de la modalidad no contributiva, o a las pensiones del extinguido Seguro de Vejez e Invalidez.

Frente a la actualización general de las pensiones del 1,8 por 100, porcentaje equivalente al incremento previsto del IPC para 1999, sin embargo, existe la singularidad de la pensión mínima de viudedad, en favor de beneficiarios que tengan menos de 60 años y cargas familiares, cuya cuantía, respecto a la vigente en 1998, experimenta una subida del 11,55 por 100, incremento superior al establecido con carácter general para las pensiones mínimas, y que tiene como finalidad que los importes de esta clase de pensión se equiparen a las cuantías de las pensiones mínimas de viudedad para beneficiarios con edades comprendidas entre los 60 y los 64 años ⁶.

No obstante, en el ámbito de la actualización de las pensiones de la Seguridad Social se introduce una novedad esencial, aunque la misma no se contiene en la LPGE, sino en la ley que «acompaña» a ésta ⁷. Conforme al artículo 48 del TRSS, dichas pensiones se revalorizarían, al comienzo de cada año, en función de la previsión de inflación para el ejercicio de que se tratase.

⁵ El artículo 48 de la Ley General de la Seguridad Social fue objeto de nueva redacción a través del artículo 11 de la Ley 24/1997, de 15 de julio. En el mismo, se establece que las pensiones de la Seguridad Social se revalorizarán, al comienzo de cada ejercicio económico, en función del correspondiente IPC previsto para cada año, estableciendo las consecuencias de que el IPC real, en el ejercicio a que se refiriese la revalorización, sea superior o inferior al inicialmente practicado.

⁶ Esta clase de pensión mínima fue introducida en el ordenamiento de la Seguridad Social a través de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de racionalización y consolidación del sistema de la Seguridad Social, que incorporó al TRSS una nueva disposición adicional séptima bis. De acuerdo con la misma, las cuantías de las pensiones mínimas de viudedad para beneficiarios con menos de 60 años, en los términos que reglamentariamente se establezcan, cuando sin superar los requisitos cuantitativos de rentas fijados anualmente en la LPGE para causar derecho a los complementos mínimos, los interesados no alcancen un determinado límite de rentas y, en atención a sus cargas familiares, se equiparán, de modo gradual y en el plazo de tres años, a partir de la entrada en vigor de la Ley 24/1997, a los importes de dicha clase de pensión para beneficiarios con edades entre los 60 y 64 años.

El Real Decreto 1647/1997, de 31 de octubre, por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley 24/1997, regula, en su artículo 8.º, las condiciones que han de cumplir los interesados para ser beneficiarios de esta nueva clase de pensión mínima.

⁷ La doctrina del Tribunal Constitucional, respecto de las materias que pueden y que no pueden incorporarse a una LPGE, explica que la derogación del apartado 1.3 del artículo 48 del TRSS se incluya en la Ley de «acompañamiento».

Si la inflación real en dicho ejercicio -período noviembre/noviembre-⁸ no se correspondía con la inflación prevista, las consecuencias eran distintas según cuál fuese el signo de la desviación: si ésta era positiva, es decir, que la inflación real fuese superior a la revalorización practicada provisionalmente, la diferencia debería incluirse en la base de la pensión a revalorizar en el ejercicio siguiente, al tiempo que los pensionistas tendrían derecho a percibir, en un solo pago, la diferencia de revalorización (apdo. 1.2 del art. 48 del TRSS); por el contrario, si la desviación era negativa, en el sentido de que el incremento del IPC fuese inferior al tenido en cuenta en la revalorización, debería descontarse a los pensionistas el exceso de lo percibido (apdo. 1.3, art. 48 del TRSS)

En el ejercicio 1997, ya se produjo la situación prevista en el artículo 48.1.3 del TRSS⁹, si bien no se aplicó la previsión contenida en el mismo, en cuanto existían dudas razonables de que pudiese llevarse a cabo la regularización al no estar en vigor la norma que autorizaba esta actuación -Ley 24/1997- en el momento en que la ley¹⁰ estableció las reglas de revalorización para el ejercicio 1997. En el ejercicio 1998 ha vuelto a repetirse la misma situación que en 1997¹¹, al situarse la revalorización en el período objeto de cómputo en 0,7 por 100 menos que la prevista inicialmente a principios del ejercicio económico¹², por lo que, en aplicación del contenido del artículo 48.1.3 del TRSS (en vigor al inicio de 1998), los pensionistas deberían proceder a la devolución de la cantidad percibida en exceso durante 1998.

Para evitar esta situación, y a través de una enmienda presentada en la tramitación de la Ley en el Senado¹³, se ha procedido a la derogación del apartado 1.3 del artículo 48 del TRSS¹⁴, de

-
- ⁸ El motivo de tomar como módulo de referencia el período noviembre/noviembre, en vez del año natural, para efectuar la comparación entre la inflación prevista y la inflación real, se debe al hecho de que la Administración gestora contara con el tiempo necesario para que, en su caso, el ajuste de la revalorización pudiese practicarse en la nómina del mes de enero de cada ejercicio. Hay que tener en cuenta que la inflación del mes de diciembre se conoce, aproximadamente, en la segunda semana del mes de enero del ejercicio siguiente, por lo que no existiría posibilidad material de que el incremento de revalorización que, en su caso, correspondiese, se pudiese percibir en la nómina del mismo mes de enero.
- ⁹ Frente a una inflación prevista del 2,6 por 100, la real, en el período noviembre 1996/noviembre 1997, se situó en el 2,0 por 100.
- ¹⁰ Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997.
- ¹¹ Frente a una revalorización de las pensiones de la Seguridad Social establecida en 1998 del 2,1 por 100, el crecimiento del IPC en el período noviembre/1997-noviembre/1998 se ha situado en el 1,4 por 100, con una desviación negativa del 0,7 por 100.
- ¹² De conformidad con lo previsto en la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998.
- ¹³ Aunque la enmienda fue presentada por el Grupo Popular, la supresión del artículo 48.1.3 del TRSS, así como el que no se solicitase de los pensionistas la devolución de lo percibido de más en 1998, contó -como no podía ser menos- con el concurso de todos los partidos políticos representados en la Cámara Legislativa, así como de las Organizaciones sociales más representativas. A su vez, la práctica totalidad de los Grupos Políticos representados en la Cámara Alta presentaron enmiendas sobre la supresión del apartado 1.3 del TRSS. El contenido de las enmiendas presentadas al proyecto de Ley de «acompañamiento», en su tramitación ante el Senado, puede consultarse en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado». Serie II. *Proyectos de Ley*. Núm. 113 (d). 4 de diciembre de 1998.
- ¹⁴ En la redacción dada por el artículo 11 de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social. La disposición derogatoria sexta de la Ley 50/1998 procede también a la derogación del tercer párrafo del artículo 27.1 del Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, que contemplaba, en el ámbito de las pensiones de Clases Pasivas, las consecuencias de que el crecimiento del IPC haya sido, en un ejercicio económico determinado, inferior al índice de revalorización practicado.

modo que, conforme a lo previsto en la disposición derogatoria sexta de la Ley 50/1998, a partir del 1 de enero de 1999, la desviación que pueda producirse en la revalorización de las pensiones, al ser diferente la evolución real del IPC respecto a la tenida en cuenta, al comienzo de cada año, para la revalorización de que se trate, sólo tendrá incidencia cuando esa desviación sea favorable para los pensionistas, con lo que la legislación no sólo asegura en sus estrictos términos el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, sino que, en algunos casos (como ha sucedido en los ejercicios 1996 a 1998), posibilita la mejora de ese poder adquisitivo.

2. Novedades en materia de cotización a la Seguridad Social y demás contingencias de recaudación conjunta, para 1999.

El artículo 91 de la LPGE establece, con efectos de 1.º de enero de 1999, las cotizaciones a la Seguridad Social y demás contingencias de recaudación conjunta -desempleo, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional-, con ligerísimas variaciones respecto a la regulación de 1998, salvo las que se derivan de la actualización de las bases de cotización. Las modificaciones introducidas son las siguientes:

2.1. Bases de cotización.

Como regla general, las bases de cotización ¹⁵ se actualizan, en 1999, en función de la evolución prevista del IPC, es decir, en el 1,8 por 100, salvo en los siguientes supuestos:

- Las bases máximas de cotización correspondientes a los grupos de cotización 5 al 11 se actualizan en un 7,20 por 100, respecto a los importes establecidos en 1998. Este incre-

¹⁵ La determinación de la base de cotización a la Seguridad Social está regulada en el TRSS, con las modificaciones introducidas por el artículo 82 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Las previsiones legales están desarrolladas por el Reglamento General de cotización y de liquidación de otros derechos de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 2064/1995, modificado parcialmente por el Real Decreto 1426/1997, de 15 de septiembre.

Para un análisis de la determinación de las bases de cotización a la Seguridad Social, en función de las últimas modificaciones legales, véase, entre otros, SENDÍN BLÁZQUEZ, A.: «Base de cotización en el Régimen General de la Seguridad Social según el Real Decreto 1426/1997, de 15 de septiembre». *Tribuna Social*. Diciembre. 1997; OTXOA CRESPO, I. y FUENTE, M. DE LA: «Las reformas en la base de cotización a la Seguridad Social por el Real Decreto 1426/1997, de 15 de septiembre». *Revista de Trabajo y Seguridad Social. Recursos Humanos (Comentarios y Casos Prácticos)*. Ed. Estudios Financieros. Núm. 180. Págs. 131-150; PIÑEYROA DE LA FUENTE, A.J.: «Las concreciones reglamentarias en cuanto a la cotización operadas por el Real Decreto 1426/1997, de 15 de septiembre». *Relaciones Laborales*. 1997, Págs. 101-117; BENEYTO CALABUIG, D.: «La base de cotización a la Seguridad Social: conceptos cotizables y conceptos excluidos de cotización». *Revista de Trabajo y Seguridad Social. Recursos Humanos (Comentarios y Casos Prácticos)*. Ed. Estudios Financieros. Núm. 176. Págs. 89-114.

mento se orienta al cumplimiento de las previsiones contenidas en la disposición transitoria 15.^a del TRSS, sobre fijación de un tope máximo de cotización, aplicable a todas las categorías y en la cotización a las distintas contingencias ¹⁶.

- Las bases únicas de cotización aplicables en la cotización de los trabajadores en el Régimen Especial Agrario y en el Régimen de Empleados de Hogar, así como la base mínima de cotización en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, se incrementan en el 2,5 por 100 ¹⁷.
- De igual modo, experimentan incrementos superiores a la variación esperada del IPC las bases máximas de cotización aplicables a determinados colectivos que, procedentes de Regímenes Especiales extinguidos, fueron incorporados al Régimen General, en virtud del Real Decreto 2621/1986, de 24 de diciembre, como son los representantes de comercio, los artistas o los profesionales taurinos. Para estos colectivos se incrementan las bases de cotización en porcentajes que varían, según las categorías profesionales y los grupos de cotización en que las mismas estén encuadrados, entre el 1,8 por 100 y el 19,1 por 100, dentro del objetivo de que dichas bases máximas se equiparen a los importes establecidos, con carácter general, en los distintos grupos de cotización en que los mismos estén incorporados ¹⁸.

¹⁶ La necesidad de que, en todos los supuestos, los salarios coincidiesen con las bases de cotización, hasta un determinado límite, aplicable en el sistema de la Seguridad Social y para todos los trabajadores, se contiene en el «Pacto de Toledo» -Recomendación 3.^a-, y fue objeto de inclusión legal en la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social. El artículo 3.º de la citada Ley introduce, en el TRSS, la disposición transitoria 15.^a, mediante la que se establece que las bases máximas de cotización, aplicables a la cotización por contingencias comunes, deberán coincidir, en todos los grupos de cotización, con el tope máximo de cotización. En orden a la consecución de este objetivo, se prevé un proceso de equiparación de tales cuantías, en los términos que establezca la LPGE, de modo que en el año 2002 se logre la indicada equiparación.

¹⁷ El incremento superior a la evolución del IPC, en la determinación de las bases de cotización aplicables a determinados Regímenes Especiales -que sigue el precedente de ejercicios anteriores- se enmarca en las Recomendaciones del «Pacto de Toledo», en las que se aboga por una equiparación del esfuerzo de cotización en los Regímenes Especiales, de modo que se consiga una asimilación, en términos homogéneos, de la cotización cuando el nivel de protección sea similar.

¹⁸ El Real Decreto 2621/1986, de 24 de diciembre, por el que se procedió a la integración de determinados Regímenes Especiales, previó para el colectivo de los representantes de comercio, artistas y profesionales taurinos (colectivos que, procedentes de distintos Regímenes Especiales, se integraban en el Régimen General) unas bases máximas de cotización de importe más reducido que las previstas en los distintos grupos de cotización del Régimen General en que quedaron encuadrados las distintas categorías profesionales de los colectivos indicados. De igual modo, se previó un período progresivo de equiparación de las mencionadas bases máximas, período que finalizaría en el año 1990 para los representantes de comercio y los profesionales taurinos y en 1997, en lo que concernía a los artistas. No obstante, todavía en el ejercicio 1999 no se ha producido esa equiparación, si bien los porcentajes de incremento de las bases máximas aplicables a tales categorías, indica que ese proceso continúa, aunque sea a «menor ritmo» del inicialmente previsto.

2.2. Tipos de cotización.

Los tipos de cotización no experimentan ninguna modificación, manteniéndose los mismos porcentajes vigentes en el año 1998, salvo en lo que se refiere a la cotización por desempleo, contingencia en la que se produce un incremento de los tipos de cotización en determinados casos de contratos de duración determinada ¹⁹.

Con carácter general, el tipo de cotización permanece en los niveles de 1998, es decir, un tipo del 7,8 por 100, del que el 6,2 por 100 corresponde al empresario y el 1,6 por 100 al trabajador. Este tipo se aplicará a los contratos indefinidos ((incluidos los contratos a tiempo parcial y fijos discontinuos), así como en la contratación de duración determinada, en las modalidades de contratos formativos, de relevo, interinidad, y contratos, cualquiera que fuese la modalidad utilizada, realizados con trabajadores discapacitados. En los demás supuestos de contratación de duración determinada, los tipos de cotización por desempleo son los siguientes:

- Contratación de duración determinada a tiempo completo: 8,3 por 100, del que el 6,7 por 100 será a cargo de la empresa y el 1,6 por 100 del trabajador. Es decir, el tipo de cotización se incrementa en un 0,5 por 100, incremento que corre a cargo de la empresa.
- Contratación de duración determinada a tiempo parcial: 9,3 por 100, del que el 7,7 por 100 corre a cargo de la empresa, manteniéndose en el 1,6 por 100 el tipo a cargo del trabajador. En estos supuestos, se incrementa el mencionado tipo de cotización, en la parte a cargo de la empresa, en 1,5 puntos.
- Contratación de duración determinada, a tiempo completo o parcial, realizada por empresas de trabajo temporal para poner a disposición de las empresas usuarias los trabajadores contratados: 9,3 por 100, del que el 7,7 por 100 lo es por cuenta de la empresa y el 1,6 por 100, por la del trabajador. En estos supuestos, se incrementa el mencionado tipo de cotización, también en la aportación a cargo de la empresa, en 1,5 puntos.

En definitiva, se produce una penalización de la contratación de duración determinada -salvo la que se efectúa en favor de colectivos determinados-, penalización que es más intensa en la

¹⁹ En el texto aprobado por el Gobierno, así como en el aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, los tipos de cotización por desempleo se mantenían en la misma cuantía que en 1998, si bien reproduciendo la autorización en el Gobierno -contenida ya en la Ley 65/1997, de Presupuestos Generales del Estado para 1998-, respecto a la cotización en los contratos temporales. La determinación definitiva de los tipos de cotización, en la contingencia indicada, es fruto de una enmienda del Grupo Parlamentario Popular presentada en la tramitación del Proyecto de Ley ante el Senado, consecuencia, a su vez, del acuerdo alcanzado en el mes de noviembre, entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Comisiones Obreras, sobre bonificaciones e incentivos a la cotización.

El contenido de las enmiendas presentadas en el Senado al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1999 se recoge en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado». Serie II. Núm. 112 (d). 4 de diciembre de 1998.

contratación a tiempo parcial y la llevada a cabo, a través de la intermediación de las empresas de trabajo temporal. Respecto al segundo de los ámbitos, la propia naturaleza de la contratación temporal realizada por las empresas respectivas explica la medida. En lo que respecta a la contratación a tiempo parcial, de duración determinada, se pretende poner remedio a la situación del contrato a tiempo parcial en España, en comparación con lo que respecta a la media de la Unión Europea ²⁰, dotándole de mayor estabilidad, en línea con los compromisos contenidos en el Acuerdo de 13 de noviembre, suscrito entre el Gobierno y las Organizaciones sindicales más representativas ²¹.

En todo caso, la medida implantada da la apariencia de tener un carácter coyuntural, puesto que el inciso final del apartado nueve.2.1 del artículo 91 de la LGPE autoriza al Gobierno para que, previa consulta con los interlocutores sociales, pueda reducir los tipos de cotización al desempleo, como consecuencia de la evolución del mercado de trabajo y, de manera especial, teniendo en cuenta el incremento de la estabilidad en el empleo.

2.3. Otros aspectos en materia de cotización en 1999.

El artículo 91 de la LPGE contiene algunas ligeras modificaciones en otros ámbitos, como son:

2.3.1. Fijación de la cuota a abonar en los contratos para la formación.

Siguiendo el precedente del año 1998, el apartado diez del artículo 91 de la LPGE fija la cuota a abonar en los contratos para la formación (así, como de los contratos de aprendizaje que, suscritos con anterioridad al 17 de mayo de 1997, sigan vigentes).

La diferencia de las cuantías que la norma citada establece entre los contratos para la formación y de aprendizaje, únicamente afecta a la cotización por contingencias comunes ²², y está relacionada con el distinto nivel de protección dispensado en una y otra modalidad de contratación, en cuanto que en la primera se tiene derecho a las prestaciones por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes, mientras que en la segunda se carece de la misma ²³.

²⁰ Según datos facilitados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en España la relación de la contratación a tiempo parcial, respecto a la totalidad de la contratación, se sitúa en el 8 por 100, frente al 16 por 100 en la media de la Unión Europea; en ésta, aproximadamente, de los contratos a tiempo parcial el 80 por 100 son contratos estables, mientras que el 20 por 100 es de naturaleza temporal, porcentajes que se sitúan en relación inversa en el caso de España.

²¹ El contenido del Acuerdo de 13 de noviembre se trasladó al ordenamiento jurídico a través del Real Decreto-Ley 15/1998, de 27 de noviembre.

²² Para los contratos para la formación, la cuota por contingencias comunes se fija en 4.667 ptas./mes, mientras que en los contratos de aprendizaje, esa cuota es de 3.809 ptas./mes.

²³ El artículo 11.2 del Estatuto de los Trabajadores, en la redacción dada por el Real Decreto-Ley 8/1997 (posteriormente derogado y sustituido por la Ley 63/1997), previó que los contratados para la formación (que venían a sustituir a los contratos de aprendizaje) tendrían derecho, entre otras prestaciones, a las derivadas de incapacidad tem-

2.3.2. Bonificaciones en incentivos en la cotización estable durante 1999.

Por último, una de las medidas que indudablemente tiene incidencia en la cotización a la Seguridad Social (y, en su caso, en la relacionada con los conceptos de recaudación conjunta) está contenida en el programa de fomento al empleo en 1999, programa, cuya concreción legal -y siguiendo precedentes de ejercicios anteriores- no se recoge en la LPGE, sino en la de «acompañamiento», a través de la disposición adicional 43.^a.

Las bonificaciones e incentivos están referidos básicamente a la contratación estable y, en síntesis, el contenido y la finalidad de estos programas son los siguientes:

- a) *Ámbito subjetivo*: se contrae a la contratación indefinida en favor de trabajadores desempleados e inscritos en las respectivas Oficinas de Empleo, que pertenezcan a los siguientes colectivos: jóvenes menores de 30 años; desempleados inscritos como demandantes de empleo, durante 12 o más meses, así como desempleados mayores de 45 años. La contratación puede realizarse tanto a jornada completa como parcial, incluyendo la contratación de trabajadores fijos-discontinuos.

También se incentiva la transformación en contratos de duración indefinida de los siguientes: de duración determinada o temporal, cualquiera que sea la modalidad contractual utilizada; de los contratos de aprendizaje; en prácticas; para la formación; de relevo o de sustitución por anticipación de la edad de jubilación, siempre que se trate de trabajadores incluidos en alguno de los colectivos indicados.

Ahora bien, no todas las contrataciones realizadas con los colectivos señalados, o que se refieren a las modalidades indicadas, se benefician de determinados incentivos, ya que, siguiendo el precedente de ejercicios anteriores, se establecen unas exclusiones expresas, como son:

- Las contrataciones que afecten a personas sujetas por una relación laboral de carácter especial.

poral por contingencias comunes. No obstante, la disposición transitoria cuarta del citado Real Decreto-Ley facultó al Gobierno para dictar las normas reglamentarias en orden a la regulación de las prestaciones económicas de incapacidad temporal, derivadas de contingencias comunes, precisando que el derecho efectivo a las mismas se efectuaría en la fecha en que se promulgaran esas disposiciones reglamentarias.

La regulación del contrato para la formación, y su cobertura de protección social, así como la correspondiente a los anteriores contratos de aprendizaje, está contenida en el Real Decreto 488/1998, de 27 de marzo.

Un análisis de la incidencia en la Seguridad Social de los contratos para la formación se encuentra en PANIZO ROBLES, J.A.: «Los contratos a tiempo parcial y para la formación: su incidencia en la Seguridad Social (A propósito de los Reales Decretos 488/1998 y 489/1998, de 27 de marzo)». *Revista de Trabajo y Seguridad Social. Recursos Humanos (Comentarios y Casos Prácticos)*. Ed. Estudios Financieros. Núm. 183. Junio/1998. Págs. 3-46.

- Las contrataciones realizadas entre familiares (cónyuge, ascendientes, descendientes y demás parientes por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado) del empresario, de quienes ostentan cargos de dirección en la empresa o sean miembros de los órganos de administración de la sociedad.
 - Las contrataciones efectuadas con trabajadores que, en los 24 meses anteriores, hubiesen prestado servicios en la misma empresa o en el grupo de empresas, mediante un contrato a tiempo indefinido ²⁴.
 - Las contrataciones con trabajadores que hayan finalizado una relación laboral de carácter indefinido, en el plazo de tres meses previo a la formalización del nuevo contrato.
 - Durante un período de 12 meses, las empresas que hayan extinguido o extingan por despido, declarado improcedente, contratos bonificados al amparo del Real Decreto-Ley 9/1997 o Ley 64/1997. La exclusión afectará a un número de contrataciones igual a las que se hayan extinguido y el período de la misma se computa desde la fecha de declaración de improcedencia del despido.
- b) *Incentivos*: adquieren la figura de bonificaciones en las cotizaciones sociales ²⁵ y dependen de la naturaleza de la contratación, así como la fecha de celebración del contrato:
- *Los contratos indefinidos, celebrados entre el 17 de mayo ²⁶ y 31 de diciembre de 1999, así como los contratos indefinidos iniciales a tiempo parcial (incluidos los fijos-discontinuos) celebrados a lo largo de 1999, dan lugar a una bonificación de las cuotas empresariales a la Seguridad Social, por contingencias comunes, durante un período de 24 meses, en los porcentajes que se indican, que varían según los colectivos contratados:*

²⁴ Esta limitación también opera cuando la vinculación laboral del trabajador lo fuese con una empresa a la que la solicitante de los beneficios hubiese sucedido, en virtud de lo establecido en el artículo 44 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

²⁵ Y, por tanto, a cargo de los fondos del Instituto Nacional de Empleo, como expresamente determina el apartado séptimo de la disposición adicional 43.ª de la Ley 50/1998.

²⁶ Una vez que hayan transcurrido dos años de la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-Ley 8/1997, de 16 de mayo, a través del cual se incluyó en el ordenamiento jurídico el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo (AIEE), suscrito, en el mes de abril de 1998, entre los interlocutores sociales de mayor representatividad. Hay que tener en cuenta que los contratos celebrados al amparo de esta disposición tenían una serie de incentivos, de conformidad con lo establecido en el Real Decreto-Ley 9/1997, de 16 de mayo.

El texto del AIEE puede consultarse en *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Legislación y Jurisprudencia)*, Ed. Estudios Financieros. Madrid. Núm. 170. Mayo 1997, o en la publicación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: *Diálogo social y estabilidad en el empleo*. Madrid. 1997. Un análisis del mismo se encuentra en RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER: «El AIEE y la reforma del Estatuto de los Trabajadores de 1997». Ed. Documentación Laboral. ACARL. Núm. 53. 1997.

- Mujeres inscritas como demandantes de empleo, al menos en los últimos 12 meses, en sectores o actividades en los que haya menor índice de participación en el empleo femenino ²⁷: 45 por 100, en el primer año de vigencia y 40 por 100, durante el segundo;
 - Jóvenes menores de 30 años: 35 por 100, durante el primer año y 25 por 100, durante el segundo (si el contratado es una mujer y la contratación es a tiempo completo, los porcentajes anteriores se sitúan en el 40 por 100 y el 30 por 100, respectivamente);
 - Desempleados inscritos como demandantes de empleo, por un período mínimo de 12 meses: 40 por 100, durante el primer año y 30 por 100, durante el segundo (si el contratado es una mujer y la contratación es a tiempo completo, los porcentajes anteriores se sitúan en el 45 por 100 y el 35 por 100, respectivamente);
 - Mayores de 45 años: 45 por 100, durante el primer año y 40 por 100, durante el segundo (si el contratado es una mujer y la contratación es a tiempo completo, los porcentajes anteriores se sitúan en el 50 por 100 y el 45 por 100, respectivamente).
- *La transformación de contratos temporales a tiempo completo o parcial en contratos indefinidos a tiempo completo*: bonificación del 25 por 100 (de las cotizaciones empresariales por contingencias comunes) durante los 24 meses siguientes a la transformación.
 - *La transformación de los contratos temporales a tiempo parcial en indefinidos a tiempo parcial*: bonificación del 25 por 100 (de las cotizaciones empresariales por contingencias comunes) durante los 24 meses siguientes a la transformación, si bien la bonificación queda condicionada a que la jornada a realizar sea, como mínimo, igual a la del contrato que se transforma. Asimismo, las bonificaciones son proporcionales al tiempo efectivo de trabajo parcial, aplicándose a las bases de cotización que corresponda ²⁸.
 - *Contratos iniciales a tiempo indefinido y la transformación en contratos indefinidos de contrataciones temporales, realizadas en el período del 17 de mayo de 1997 al 17 de mayo de 1999*: bonificación del 20 por 100 de la cotización empresarial a la Seguridad

²⁷ Las actividades y sectores con menor índice de participación del empleo femenino se recogen en la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de 16 de septiembre de 1998.

²⁸ No se entiende la precisión que efectúa el tercer párrafo del punto 2, apartado segundo, de la adicional 43.ª, puesto que se estima que no era necesaria su inclusión expresa. La bonificación implica la minoración de un porcentaje de las cuotas de la Seguridad Social, en la parte correspondiente a las aportaciones a cargo del empresario, y estas cuotas son el resultado de aplicar un determinado porcentaje -tipo de cotización- a la base de cotización que corresponda.

Social por contingencias comunes, por un período de los 12 meses siguientes a aquel en que se cumplen los 24 meses del contrato inicial o de la transformación del contrato temporal indefinido.

c) *Condiciones*: como cualquier bonificación de cuotas, las establecidas en el programa de fomento del empleo para 1999 quedan condicionadas a que la empresa se encuentre al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones de Seguridad Social, así como al hecho de que la empresa no haya sido sancionada, en virtud de lo establecido en el artículo 45.2 de la Ley 8/1988, de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, con la exclusión del acceso a los beneficios de los programas de fomento del empleo.

A su vez, los bonificaciones de cuotas, en concurrencia con cualquier otra ayuda pública que tenga la misma finalidad, no podrá ser superior al 60 por 100 del coste del salario anual correspondiente al contrato a bonificar.

En los casos de acceso a las bonificaciones sin cumplir los requisitos establecidos, surge la devolución de reintegro de las cantidades dejadas de ingresar en la Seguridad Social, sin perjuicio, además, de que la conducta del empresario pueda ser tipificada como infracción y objeto de la correspondiente sanción ²⁹.

d) *Financiación de las bonificaciones*: las bonificaciones de las cuotas de la Seguridad Social corren a cargo de las correspondientes partidas presupuestarias del Instituto Nacional de Empleo (INEM).

En tal sentido, se impone la obligación a la Tesorería General de la Seguridad Social de comunicar al INEM el número de trabajadores objeto de bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social, detallados por colectivos con las correspondientes bases de cotización y las deducciones que las empresas hayan practicado ³⁰.

e) *Contrataciones en favor de minusválidos*: las bonificaciones anteriores no se aplican a los contratos a tiempo indefinido celebrados con trabajadores minusválidos, respecto de los cuales se mantiene la vigencia del Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo ³¹.

²⁹ De acuerdo con lo previsto en la Ley 8/1988, de 7 de abril, de Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

³⁰ Con la previsión contenida en el punto 2 del apartado séptimo de la adicional 43.ª de la Ley 50/1998 se pretende evitar que se reproduzcan, en el futuro, situaciones análogas a las que se quiere poner remedio a través de la disposición adicional 17.ª de la citada ley. *Vid.* el contenido del epígrafe II.2, apartado 2.3.

³¹ Según el Real Decreto 1451/1983, la contratación por tiempo indefinido en favor de trabajadores minusválidos da derecho a una reducción de las cotizaciones sociales a cargo de la empresa, incluida las de accidentes de trabajo y de los conceptos de recaudación conjunta, del 70 por 100 o del 90 por 100, según que el trabajador sea menor o mayor de 45 años.

3. Otros aspectos contenidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1999.

La LPGE introduce algunas otras modificaciones en otras materias de Seguridad Social que, en síntesis, son las siguientes:

3.1. Actualización de determinadas prestaciones sociales públicas.

Además de las pensiones a la Seguridad Social, se actualizan determinadas prestaciones sociales públicas, como son las asignaciones económicas por hijo a cargo minusválido y mayor de 18 años, aplicando a los importes vigentes en 1998 el mismo porcentaje de incremento aplicado a las pensiones, el 1,8 por 100 ³². También es objeto de actualización, aplicando el porcentaje señalado, el límite de ingresos que incompatibiliza para la percepción de las asignaciones económicas por hijo a cargo ³³.

3.2. Por el contrario, y otro ejercicio económico más, permanecen congelados en las cuantías vigentes en el año 1991, los importes de los subsidios económicos de la Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI) ³⁴, de garantía de ingresos mínimos y de ayuda por tercera persona, así como las pensiones asistenciales ³⁵.

De igual modo, para el colectivo de minusválidos resulta de aplicación lo previsto en la adicional 10.ª de la Ley 50/1998, mediante la que se prorroga, para el ejercicio 1999, la disposición adicional 6.ª de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en relación con el artículo 44 de la Ley 42/1994, en lo relativo a los trabajadores discapacitados.

La disposición adicional 6.ª de la Ley 13/1992, además de prorrogar para el ejercicio 1997, el programa de fomento del empleo contenido en el artículo 44 de la Ley 42/1994, introdujo en éste un nuevo apartado cuatro, a través del cual, y en lo que respecta a la contratación de personas discapacitadas, las empresas que las contratasen podían beneficiarse de las ayudas previstas en él (consistentes, básicamente, en bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social), sin ser requisito indispensable para ello -que sí se exigía para otros colectivos- que los contratados fuesen desempleados o estuviesen previamente inscritos como demandantes de empleo, durante un período determinado. Estos beneficios, como se ha indicado, son los que se prorrogan para el ejercicio económico de 1999, en virtud de lo establecido en la disposición adicional 10.ª de la Ley 50/1998.

- ³² La actualización de las asignaciones económicas por hijo a cargo en 1999 se recoge en la disposición adicional segunda de la LPGE.
- ³³ La actualización de este límite de ingresos es consecuencia obligada de lo establecido en el apartado a) del artículo 181 del TRSS, que prevé la actualización del indicado límite, con periodicidad anual y a través de la LPGE, respecto a la cuantía del ejercicio anterior, al menos, en el mismo porcentaje que dicha ley establezca como incremento general de las pensiones contributivas de la Seguridad Social. La actualización, para 1999, del indicado límite se contiene en el apartado 1 de la disposición adicional segunda de la LPGE.
- ³⁴ Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos.
- ³⁵ Tanto los subsidios económicos de la LISMI, como las pensiones asistenciales, se mantienen vigentes, con carácter transitorio, para quienes venían percibiéndolas con anterioridad, respectivamente, a la entrada en vigor de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, o del Real Decreto-Ley 5/1992. Los importes de los subsidios y pensiones señaladas, para 1999, se contienen en la disposición adicional tercera de la LPGE.

En el Anexo se recogen las cuantías de las pensiones y de otras prestaciones sociales públicas, así como las de los importes de las bases y tipos de cotización aplicables en 1999, conforme a las previsiones de la LPGE.

II. MODIFICACIONES EN LA LEY DE «ACOMPAÑAMIENTO» PARA 1999

La Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (en adelante LMFAS), al igual que ha sucedido con otras leyes de la misma naturaleza ³⁶, introduce todo un cúmulo de disposiciones que afectan a diferentes ámbitos de la normativa de Seguridad Social: campo de aplicación; recaudación; acción protectora; gestión, etc. Para una mejor comprensión de los contenidos de la ley indicada, se analizan las mismas agrupándolas por ámbitos homogéneos, con independencia de la sistematización con la que aparecen las modificaciones legales en el propio texto de la ley.

1. Modificaciones en el campo de aplicación del sistema de la Seguridad Social.

La Ley de «acompañamiento» a la LPGE afecta a las reglas de encuadramiento en la Seguridad Social de los profesionales que, para el ejercicio de su actividad, requieran de modo obligatorio su incorporación a un Colegio Profesional, así como a las de los socios trabajadores y de los administradores, tanto de las sociedades capitalistas, como de las sociedades laborales. De igual modo, resultan afectadas determinadas disposiciones que regulan el campo de aplicación del Régimen Agrario y, por último, se habilita al Gobierno para la inclusión en el sistema de la Seguridad Social de un colectivo excluido, en la actualidad, de aquél (los funcionarios de la Administración de Navarra), así como se ordena la remisión de dos informes referidos, el primero de ellos, a las condiciones de Seguridad Social de los médicos de asistencia sanitaria y de accidentes de trabajo y, el segundo, al Régimen de Seguridad Social aplicable a los trabajos penitenciarios.

1.1. Modificaciones en el ámbito de la aplicación de los mecanismos de Seguridad Social a los profesionales colegiados ³⁷.

El encuadramiento en la Seguridad Social de los profesionales que, para el ejercicio de su actividad, requieren como requisito imprescindible estar incorporados a un Colegio Profesional

³⁶ Ley 42/1994, Ley 13/1996 y Ley 66/1997, todas ellas de 30 de diciembre, y tituladas las tres como de «medidas fiscales, administrativas y de orden social».

³⁷ Un análisis de los antecedentes y del contenido del artículo 33 de la Ley 50/1998, se contiene en PANIZO ROBLES, J.A.: «El encuadramiento de los profesionales colegiados en la Seguridad Social: el mantenimiento de una situación particular». *Revista de Trabajo y Seguridad Social. Recursos Humanos (Comentarios y Casos Prácticos)*. Ed. Estudios Financieros. Núm. 190. Págs. 145 a 174. Enero 1999.

es un tema que puede calificarse de peculiar si su situación se la compara con el régimen de obligatoriedad que rige, respecto a su incorporación en la Seguridad Social, para el resto de las personas que ejercen un trabajo por cuenta ajena o desarrollan una actividad por cuenta propia. Como se ha señalado por la doctrina, el proceso de extensión de los beneficios de la Seguridad Social a los profesionales colegiados «...es un tema lento y complejo...»³⁸, complejidad que no resolvió la Ley 30/1995³⁹, ni tampoco los propios criterios dictados por la Administración en aplicación y desarrollo de las previsiones legales⁴⁰. Tal vez, en un intento de solucionar los problemas detectados, dotar a los criterios administrativos que se venían aplicando del rango normativo adecuado, así como no perjudicar determinados intereses colectivos de Colegios Profesionales, el artículo 33 de la LMFAS da nueva redacción a la disposición adicional 15.ª de la Ley 30/1995, estableciendo unas reglas en orden a la incorporación del colectivo señalado en la Seguridad Social que, en síntesis, vienen a coincidir con los criterios administrativos que se venían aplicando.

De conformidad con la nueva regulación, la incorporación de los profesionales colegiados en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos (RETA), siempre que reúnan los demás requisitos establecidos en el Decreto 2530/1970⁴¹, se acomoda a los parámetros que a continuación se señalan.

1.1.1. Profesionales colegiados pertenecientes a sectores integrados en el RETA antes del 10 de noviembre de 1995.

Para este colectivo, con independencia de que la colegiación fuese anterior o posterior al 10 de noviembre de 1995⁴², se mantiene la misma regulación que ya se deducía de la adicional 15.ª de la Ley 30/1995, en su redacción anterior. El interesado tiene la obligación de solicitar, en su caso, la afiliación al sistema de la Seguridad Social y/o el alta en el RETA, de conformidad con los requisitos y en los términos y plazos previstos, con carácter general, en la normativa vigente⁴³. Esta obligación ha de cumplirse en su integridad, con independencia de que el Colegio Profesional tenga o no establecida una Mutualidad de Previsión Social, así como de la naturaleza de la misma.

³⁸ LÓPEZ ANIORTE, M.C.: «Los profesionales colegiados y la Seguridad Social: el lento y complejo camino hacia su completa integración en el sistema». *RL*. Núm. 2. Noviembre. 1997.

³⁹ Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados.

⁴⁰ Estos criterios se recogen básicamente en la Resolución de la entonces Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras, de 23 de febrero de 1996, así como en la Circular 3-029, de 11 de junio, de la Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social, dictada en aplicación de la misma.

⁴¹ El Decreto 2530/1970 regula el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos. Su artículo 3.º fue modificado por el Real Decreto 2504/1980, de 24 de octubre.

⁴² Fecha de entrada en vigor de la Ley 30/1995.

⁴³ Estos términos, condiciones y plazos generales se contienen en los artículos 47 y ss. del Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 84/1996, de 26 de enero.

1.1.2. Profesionales colegiados, pertenecientes a sectores no integrados en el RETA antes del 10 de noviembre de 1995, y con inicio de actividad a partir del 10 de noviembre de 1995.

- a) Se establece, con carácter general, la inclusión en el campo de aplicación del RETA de los profesionales citados, aunque para el ejercicio de esa actividad se requiera, de modo obligatorio, la inclusión en un Colegio Profesional. En tal sentido, los interesados deberán solicitar la afiliación al sistema de la Seguridad Social y/o el alta en el RETA, en los términos, plazos y con las condiciones establecidas reglamentariamente con carácter general.
- b) No obstante, la nueva regulación introduce una serie de reglas respecto a las personas que se hubiesen colegiado e iniciado su actividad entre el 10 de noviembre de 1995 y antes del 1 de enero de 1999 ⁴⁴.

Si el alta en el RETA hubiese sido exigible con anterioridad al 1.º de enero de 1999, se mantiene la exigencia de la afiliación y alta en el RETA ⁴⁵. Consecuentemente, para este colectivo pesa la obligación de darse de alta en el RETA, cuyos efectos serán los establecidos en las normas de carácter general y en la Resolución de 23 de febrero de 1996 ⁴⁶.

Si el alta en el RETA no era exigible, pero pasa a serlo con la nueva regulación ⁴⁷, el colegiado cuya actividad se hubiese iniciado entre el 10 de noviembre de 1995 y el 31 de diciembre de 1998, deberá solicitar su afiliación a la Seguridad Social y/o el alta en el RETA. En tal sentido, la ley da un plazo de tres meses para que se produzca la pertinente solicitud, surtiendo efectos la misma el día 1.º del mes en que se lleve a cabo dicha solicitud. Si se deja transcurrir el plazo indicado, los efectos de las altas retrasadas

⁴⁴ Fecha de entrada en vigor de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre.

⁴⁵ Esta exigencia se aplicaría a todos aquellos colegiados que, perteneciendo a colectivos no integrados en el RETA en 10 de noviembre de 1995, se hubiesen colegiado a partir de dicha fecha, y que perteneciesen a Colegios Profesionales que no tuviesen establecida una Mutuality de Previsión Social o, en el caso de tenerla establecida, que en dicha Mutuality no concurriese alguna de las circunstancias siguientes: que la Mutuality fuese de carácter obligatorio o que, aun no teniendo carácter obligatorio, el nivel de cobertura dispensado por la Mutuality fuese equiparable al establecido en el RETA.

⁴⁶ Los efectos son desde el día 1.º del mes en que se iniciase la actividad y la consiguiente colegiación. Si las mismas se habían producido entre el 10 de noviembre y el 1.º de abril de 1996, las altas surtirían efectos desde esta última fecha, salvo en el caso de que la solicitud del alta se hubiese practicado con anterioridad, en cuyo supuesto las altas surtirían efectos el día 1.º del mes en que se hubiese practicado la colegiación y el inicio de la actividad por cuenta propia.

⁴⁷ Esta circunstancia se produce, básicamente, para los profesionales, correspondientes a colectivos no integrados en el RETA en 10 de noviembre de 1995, y colegiados a partir de dicha fecha, pertenecientes a Colegios Profesionales que tuviesen establecida una Mutuality que, no teniendo entonces carácter obligatorio, sin embargo su ámbito de cobertura tuviese un contenido protector similar al establecido en el RETA. Este colectivo, en la regulación anterior, podía optar entre incorporarse al RETA o a la Mutuality de Previsión Social, mientras que de la regulación dada por la Ley 50/1998 surge la obligación de afiliación y/o alta en el RETA.

serán los establecidos con carácter general -es decir, desde el día 1º del mes en que se inicie la actividad-, si bien la ley fija *ex lege* ese inicio de la actividad -y con ello el de los efectos del alta- en el día 1.º de enero de 1999.

- c) La obligatoriedad de incorporación de los profesionales colegiados, que desarrollan una actividad por cuenta propia, en la Seguridad Social, a través del RETA, tiene sin embargo una excepción, recogida en el nuevo párrafo tercero, apartado 1, de la adicional 15.^a.

Tanto para los profesionales que hubiesen iniciado su actividad (y, consecuentemente, su colegiación) a partir del 1.º de enero de 1999, como los que se hubiesen colegiado entre el 10 de noviembre de 1995 y el 31 de diciembre de 1998 (siempre que se trate de colegiados pertenecientes a colectivos no integrados previamente en la Seguridad Social), no existirá la obligación de afiliación a la Seguridad Social y del correspondiente alta en el RETA, cuando los interesados opten o ya hubiesen optado por incorporarse a la Mutualidad de Previsión Social que pudiera tener establecida el correspondiente Colegio Profesional, siempre que esta Mutualidad, en 10 de noviembre de 1995, fuese de incorporación obligatoria, al amparo de lo establecido en el artículo 1.º 2 del Reglamento de Entidades de Previsión Social ⁴⁸.

En síntesis, únicamente podrá eximirse de la obligación de incorporación al RETA, cuando se den las siguientes circunstancias:

- Que el interesado optase o ya hubiese optado ⁴⁹ por incorporarse a una Mutualidad de Previsión Social ⁵⁰.
- Que la Mutualidad fuese una de las señaladas en la disposición transitoria quinta. 3 de la Ley 30/1995, es decir, que tuviese un carácter obligatorio y estuviese establecida, al amparo del artículo 1.º 2 del Reglamento de Entidades de Previsión Social, antes del 10 de noviembre de 1995. Por tanto, en este ámbito se produce una restricción frente a la regulación anterior (especialmente, en la interpretación dada por las instrucciones administrativas), ya que en esta última la posibilidad de incorporarse o permanecer incorporado a la Mutualidad, en cuanto mecanismo alternativo al RETA, se establecía no sólo respecto de las Mutualidades obligatorias, sino también con respecto a las Mutualidades voluntarias, siempre que el contenido protector dispensado por las mismas fuese equiparable al del RETA.

⁴⁸ Aprobado por Real Decreto 2615/1985, de 4 de diciembre.

⁴⁹ Es decir, que la opción se hubiese producido con anterioridad al 1.º de enero de 1999, en cumplimiento de las previsiones de la disposición adicional 15.^a, en su redacción anterior, y en el apartado cuarto de la Resolución de 23 de febrero de 1996.

⁵⁰ Se mantiene la restricción ya recogida en la Ley 30/1995, en su redacción originaria, de manera que el único mecanismo que opera como «*alternativo*» a la Seguridad Social lo constituyen las Mutualidades de Previsión Social, y no cualquier otra entidad de previsión social o cualquier entidad aseguradora.

Ahora bien, otra de las novedades de la nueva regulación y que se estima como básica, ya que puede disipar las dudas que se derivaban de la redacción anterior, es delimitar claramente las obligaciones de los interesados. En la regulación contenida en la Ley 30/1995 y vigente antes del 1.º de enero de 1999, se establecía, como obligación principal, la incorporación a la Seguridad Social, obligación que podía cumplirse bien mediante la afiliación y/o el alta en el RETA o mediante la incorporación a la Mutuality. Con ello, podría entenderse que los interesados quedaban incluidos, cualquiera que fuese el mecanismo utilizado (RETA o Mutuality), en el campo de aplicación de la Seguridad Social, con las importantes consecuencias que de ello se derivan.

Frente a la regulación anterior, el artículo 33 de la LMFAS establece una obligación alternativa: la obligación es la de darse de alta en el RETA, ya que los interesados quedan incluidos en el campo de aplicación de dicho Régimen; sin embargo, cuando se dan los requisitos y circunstancias anteriormente señalados, los profesionales colegiados «...*quedan exentos de la obligación de alta en el RETA*». Con esta redacción queda más clara la naturaleza de la integración en la Mutuality, con las consecuencias prácticas que ello tiene ⁵¹.

Por último, si el interesado teniendo derecho no optase por incorporarse a la Mutuality, se establece una sanción fuerte, ya que no podrá ejercitar la misma con posterioridad. Dada la consecuencia de no efectuar la opción, cabe interrogarse cuál es el plazo para llevar a cabo dicha opción, ya que la adicional 15.^a no establece plazo expreso alguno ⁵². Podría interpretarse, al menos con relación a los profesionales que se colegian a partir del 1.º de enero de 1999, que la opción debe efectuarse en el plazo en que se disponga para la solicitud de afiliación al sistema y/o de alta en el RETA, si bien ello no se deduce del tenor literal del artículo 33 de la Ley 50/1998.

1.1.3. Profesionales colegiados, pertenecientes a sectores no integrados en el RETA antes del 10 de noviembre de 1995, y con inicio de actividad con anterioridad a dicha fecha.

Para este colectivo se mantiene, con algunas particularidades menores, la regulación recogida en la redacción anterior de la Ley 30/1995. No obstante, para una mejor comprensión de las nuevas reglas, se diferencia a los profesionales colegiados antes del 10 de noviembre de 1995 en dos supuestos:

⁵¹ Piénsese, por ejemplo, en dos abogados que, tras jubilarse como trabajadores por cuenta ajena y serles reconocida la correspondiente pensión, se colegian para iniciar una actividad por cuenta propia como profesionales del Derecho. Si, en base a las opciones establecidas en la Ley, uno de ellos se da de alta en el RETA, vería suspendido el percibo de la pensión, en tanto estuviese desarrollando su actividad; por el contrario, si el segundo se incorporase o se mantuviese incorporado a la Mutuality de la Abogacía, compatibilizaría el percibo de la pensión con el ejercicio de la actividad. Es decir, que, aun estando en la misma situación -percibo de la pensión y desarrollo de una actividad por cuenta propia- las consecuencias, respecto a la Seguridad Social, son muy distintas, por lo que el ejercicio de la opción no es neutral.

⁵² Esta anomalía fue puesta de manifiesto por el Consejo Económico y Social, en su dictamen al proyecto de Ley de «acompañamiento».

- Que se trate de colegiados pertenecientes a Colegios Profesionales que tuviesen establecida, en la fecha del 10 de noviembre de 1995, una Mutualidad de Previsión Social obligatoria, o
- Que perteneciesen a Colegios Profesionales en los que no se diese tal circunstancia.

Para el primer grupo, el párrafo 2.º del apartado 2 de la nueva disposición adicional 15.ª mantiene, en grandes líneas, el contenido del apartado 3 de la disposición transitoria 5.ª de la Ley 30/1995⁵³. La inclusión en la Seguridad Social de estas personas se sujeta a las siguientes premisas:

- En tanto, la Mutualidad no haya adaptado sus Estatutos a las exigencias de la Ley 30/1995, se mantiene la situación anterior a la misma, es decir, que los colegiados están obligados a permanecer obligatoriamente incluidos en la Mutualidad de Previsión.
- Una vez en que se haya producido la adaptación de los Estatutos mutuales, los profesionales colegiados deberán solicitar el alta en el RETA.
- No obstante, quedan exentos del cumplimiento de esta obligación siempre que los interesados decidan permanecer incorporados a la Mutualidad.

Cuando la adaptación de los Estatutos de la Mutualidad se hubiese llevado con anterioridad al 1.º de enero de 1999, en los términos previstos en la disposición transitoria 5.ª de la Ley 30/1995, se mantendrá la opción que se hubiese podido practicar al amparo de dicha transitoria, así como del apartado tercero de la Resolución de 23 de febrero de 1996⁵⁴.

No obstante, para este colectivo la opción, entre la incorporación directa en el RETA o en la Mutualidad, no va a resultar en la práctica fácil de realizar, dadas las consecuencias que una u otra opción puede tener respecto a sus derechos futuros de protección social. Estas Mutualidades, pese a su carácter obligatorio, al menos hasta que se haya producido la adaptación de los Estatutos de aquélla a las prescripciones de la Ley 30/1995, no pueden identificarse con una entidad de naturaleza «sustitutoria», de las referidas en la disposición transitoria octava del TRSS.

⁵³ El último párrafo del apartado 3 de la transitoria 5.ª de la Ley 30/1995 se deroga expresamente, de conformidad con lo señalado en la disposición derogatoria primera de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre.

⁵⁴ Un ejemplo de esta adaptación se produjo con la Mutualidad de la Abogacía, en la que los nuevos Estatutos ya adaptados fueron aprobados por la Asamblea General el día 29 de junio de 1996, entrando en vigor el día 1.º de julio de 1996. Los efectos de esa adaptación, respecto a la Seguridad Social de los colegiados que ejerciesen una actividad por cuenta propia, se contienen en la Resolución de la Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social, de 27 de septiembre de 1996. El contenido de dicha Resolución está recogido en *Tribuna Social*. Núm. 71. Septiembre/1996. Págs. 79-80.

Ello produce que las cotizaciones realizadas a la Mutualidad no puedan ser incorporadas a la Seguridad Social, en el caso de que el interesado optase por dejar de forma voluntaria la Mutualidad y, como consecuencia de ello, incorporarse al RETA. Esta no consideración de la Mutualidad como entidad «sustitutoria», que ya resultaba clara de la regulación anterior, se refuerza con la nueva redacción de la disposición adicional 15.^a, puesto que para todos los supuestos en los que cabe opción la misma es clara: incorporación al RETA, salvo que, de forma voluntaria, se opte o se haya optado por mantenerse incorporado en la Mutualidad ⁵⁵.

Para el segundo grupo (*profesionales colegiados, con inicio de actividad y colegiación antes del 10 de noviembre de 1995, pertenecientes a Colegios Profesionales, cuyo colectivo no hubiese sido integrado en la Seguridad Social, y que no tuviesen establecida, en dicha fecha, una Mutualidad obligatoria*) la Ley 50/1998 reitera, en parte, la regulación contenida en la Resolución de 23 de febrero de 1996. En tal sentido y al igual que hacía aquélla, declara exentos de la obligación de alta en el RETA a los profesionales colegiados que hubiesen iniciado su actividad con anterioridad al 10 de noviembre de 1995, siempre que se trate de Colegios Profesionales que, en la fecha indicada, no tuviesen establecida una Mutualidad de las reguladas en el artículo 1.º 2 del Reglamento de las Mutualidades de Previsión Social, y siempre que se trate de colectivos no incorporados al RETA ⁵⁶ antes de dicha fecha.

Ahora bien, si en la regulación anterior al 1.º de enero de 1999 no cabía ninguna posibilidad de que tales colegiados pudiesen incorporarse a la Seguridad Social, si el Colegio Profesional no hacía uso del procedimiento establecido en el artículo 3.º del Decreto 2530/1970, por el contrario, en la regulación vigente a partir de dicha fecha se posibilita una incorporación individual, en cuanto que los interesados podrán optar, de forma voluntaria, por una sola vez y durante el año 1999, por solicitar el alta en el RETA, la cual tendrá efectos desde el día 1.º del mes en que se formule la solicitud.

Por tanto, los colegiados que hubiesen iniciado su actividad con anterioridad al 10 de noviembre de 1995 (y pertenezcan a Colegios Profesionales que, en la fecha indicada, no tuviesen establecida una Mutualidad de Previsión Social de incorporación obligatoria) tienen abierta la vía de incorporación al RETA, mediante solicitud individual, que deberá formularse durante todo el año 1999, y con independencia de cuál fuese la posición del respectivo Colegio Profesional, puesto que esa integración individual en el RETA «se llevará a cabo sin necesidad de mediar solicitud previa de los órganos superiores de representación de los respectivos

⁵⁵ La naturaleza de las Mutualidades de Previsión Social como «alternativas», y no «sustitutorias», en orden a la protección de Seguridad Social dispensada a los profesionales colegiados, encuentra un nuevo refrendo en la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en cuanto que su artículo 7.º f) declara exentas del Impuesto las rentas provenientes de las prestaciones reconocidas, en las situaciones previstas para la incapacidad permanente absoluta o gran invalidez en el sistema de la Seguridad Social, en favor de los profesionales no integrados en el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia por las Mutualidades de Previsión Social *que actúen como alternativas al régimen de la Seguridad Social mencionado*.

⁵⁶ Conforme a las previsiones del artículo 3.º del Decreto 2530/1970.

*Colegios Profesionales»*⁵⁷. En el caso de que deje transcurrir el ejercicio 1999 sin formular la solicitud, no podrá posteriormente solicitar su integración en el RETA, ya que esa opción lo es «por una sola vez».

No obstante, el hecho de que el interesado deje transcurrir el plazo de 1999 sin ejercitar el derecho de opción no veda de futuro toda posibilidad de integración en el RETA. Lo que sí le quedará prohibida es la incorporación individual, pero, en todo caso, el Colegio Profesional podrá solicitar la incorporación colectiva de los profesionales colegiados, de conformidad con las previsiones del artículo 3.º del Decreto 2530/1970. Se entiende que los requisitos previstos en el artículo 3.º del Decreto mencionado siguen teniendo vigencia ya que:

- En primer lugar, no existe una derogación expresa de la citada disposición reglamentaria, por lo que habrá que reputarla como vigente, y
- Además, si se entendiese que el último párrafo del artículo 3.º del Decreto 2530/1970 estuviese derogado, implícitamente se estaría negando toda posibilidad de incorporación en la Seguridad Social de un grupo profesional, que desarrolla una actividad por cuenta propia a título lucrativo, lo cual podría estar en contra de las previsiones del artículo 41 de la Constitución Española, así como de la existencia de un régimen público de Seguridad Social en favor de los ciudadanos, cuyo mantenimiento y mejora deben impulsar los poderes públicos, como se ha encargado de recordar el propio Tribunal Constitucional.

1.2. Encuadramiento de los trabajadores y administradores de Sociedades mercantiles capitalistas y Sociedades laborales en el sistema de la Seguridad Social.

El artículo 34 de la LMFAS modifica el artículo 97 y la disposición adicional 27.ª del TRSS, en la redacción incorporada por la disposición adicional 43.ª de la Ley 66/1997, estableciendo reglas para la determinación del encuadramiento de las personas que ejercen funciones de administradores en las sociedades capitalistas o de las que, aun ejerciendo tales funciones u otras de distinta naturaleza para la sociedad, ostentan capital social en las mismas. Las nuevas normas, vigentes desde el 1.º de enero de 1999, constituyen una posición intermedia entre la regulación contenida en la Ley 66/1997 y la que se deducía de las últimas sentencias dictadas por el Tribunal Supremo, con anterioridad a la vigencia de la Ley 66/1997.

⁵⁷ De conformidad con las previsiones del apartado 4 de la adicional 15.ª de la Ley 30/1995, en la redacción dada por el artículo 33 de la Ley 50/1998.

La reforma que, en materia del encuadramiento de los administradores y de los socios introdujo la Ley 66/1997 estableció una incompatibilidad total entre la inclusión en el Régimen General y la pertenencia, en una posición activa, al órgano de administración con funciones de dirección y gerencia, lo cual llevaba como consecuencia que «*vaivenes en la composición del órgano (de administración) provoquen vaivenes constantes en el encuadramiento de trabajadores del Régimen General*»⁵⁸. De otra parte, la reforma de 1998 ha sido objeto de crítica y de no responder a la problemática creada, dejando muchos puntos y supuestos sin resolver⁵⁹, de una parte, porque por evidentes principios de certeza jurídica la solución a estos casos no debería diferirse a los Tribunales, ya que seguridad jurídica no significa simplicidad jurídica y, de otra parte, el ordenamiento de la Seguridad Social, en cuanto ordenamiento autónomo, no precisa necesariamente criterios del Derecho del Trabajo, a la hora de delimitar el encuadramiento de un colectivo en la Seguridad Social⁶⁰. Aunque tampoco faltan voces que reconocen los efectos positivos de la reforma ya que «*...la nueva regulación ha de producir un efecto positivo desde el punto de vista de la seguridad jurídica y las deficiencias... pueden salvarse en gran parte por un ulterior desarrollo reglamentario*»⁶¹.

Tal vez, a la solución de algunos de los problemas señalados se dirige el contenido del artículo 34 de la LMFAS, mediante la que se dictan nuevas reglas en orden al encuadramiento en el correspondiente Régimen de Seguridad Social de quienes ostentan capital social en las empresas mercantiles o de quienes forman parte de sus órganos de administración, modificando la regulación anterior.

1.2.1. El encuadramiento de los socios trabajadores en el Régimen General.

En la legislación anterior al 1.º de enero de 1999, la incorporación de quienes, aun participando en el capital social de la sociedad, efectúan en la misma una actividad retribuida y en condición de trabajador por cuenta ajena, quedaba condicionada⁶² a que no formasen parte del

⁵⁸ PIÑEYROA DE LA FUENTE, A.J.: «Los retoques en la parte general del Derecho de la Seguridad Social que introduce la Ley de acompañamiento de 1998. Especial referencia a los administradores sociales y al reintegro de prestaciones indebidamente percibidas». *RL*. Núm. 5. Marzo 1998. Pág. 107.

⁵⁹ *Vid.* VILLA GIL, L. E. DE LA: «Administradores sociales y Seguridad Social». *Tribuna Social*. Núm. 88. Abril. 1998. Pág. 17.

⁶⁰ ORDEIG FOS, J.M.: «Afilación de socios y administradores de sociedades mercantiles: un viraje normativo». *Tribuna Social*. Núm. 88. Abril. 1998. Pág. 25

⁶¹ BELTRÁN MIRALLES, S. y SÁNCHEZ ICART, F.J.: «Administradores y socios trabajadores de sociedades mercantiles capitalistas en el sistema de la Seguridad Social». *Revista de Trabajo y Seguridad Social. Recursos Humanos (Comentarios y Casos Prácticos)*. Ed. Estudios Financieros. Núm. 189. Madrid. Diciembre 1998. Págs. 3-52.

⁶² En los términos contenidos en el apartado k) del artículo 97.2 del TRSS, en la redacción dada por la disposición adicional 43.ª de la Ley 66/1997.

órgano de administración de la sociedad, ostentando funciones de dirección y gerencia y, además, a que no poseyesen, de modo directo o indirecto, una participación en el capital social que implicase un control efectivo de la sociedad.

La modificación legal consiste básicamente en una alteración formal ⁶³, puesto que se mantienen los requisitos y condicionantes que han de concurrir en los socios trabajadores a efectos de su inclusión en el Régimen General. Por ello, la nueva letra a), apartado 2, del artículo 97 del TRSS, tras declarar comprendidos en el Régimen General a los trabajadores por cuenta ajena ⁶⁴, también incluye a los socios trabajadores de sociedades mercantiles capitalistas, aun cuando sean miembros de su órgano de la administración, si el desempeño de este cargo no conlleva la realización de las funciones de dirección y gerencia de la sociedad, ni los interesados poseen su control de los términos establecidos en el apartado 1 en la disposición adicional 27.^a del TRSS, en la redacción dada por el artículo 34 de la LMFAS.

1.2.2. La inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los consejeros y administradores sociales.

La nueva redacción de la letra k), apartado 2, del artículo 97 del TRSS, declara asimilados a trabajadores por cuenta ajena, con exclusión de la protección por desempleo y del Fondo de Garantía Salarial, a los consejeros y administradores de sociedades mercantiles capitalistas, siempre que no posean el control de éstas, cuando el desempeño de su cargo conlleve la realización de las funciones de dirección y gerencia de la sociedad, siendo retribuidos por ello o por su condición de trabajadores por cuenta de la misma.

Tres son, en consecuencia, los requisitos que deben concurrir en los administradores societarios para que puedan quedar incluidos, en condición de «*asimilados a trabajadores por cuenta ajena*» (y, por tanto, con un ámbito de protección reducido) en el Régimen General: que no posean el control efectivo de la sociedad, de modo que de darse esta circunstancia procedería la inclusión en el RETA; que el desempeño del cargo lleve consigo la realización de las funciones de dirección y gerencia de la sociedad, es decir, que se trate de un «*administrador activo*»; y por último, que por el ejercicio de esa administración ejecutiva y activa el interesado sea retribuido, salvo que acumule, además de la condición de administrador, la de trabajador por cuenta ajena, lo sea con relación común o especial de alta dirección, puesto que en tales casos la retribución puede ser debida a esta última actividad.

⁶³ En el artículo 97 del TRSS, según la redacción dada por la adicional 43.^a de la Ley 66/1997, las condiciones de inclusión de los socios trabajadores en el Régimen General figuraban en la letra k) del apartado 2. En la redacción que incorpora la Ley 50/1998 tales condiciones se recogen en la letra a) del mismo apartado.

⁶⁴ En la redacción vigente hasta el 1 de enero de 1999, figuraban expresamente citados, como sujetos incluidos en el Régimen General, el «*personal de alta dirección a que se refiere el artículo 2.º a) del Estatuto de los Trabajadores...*», mención que se suprime en la nueva redacción dada a la letra citada, englobando a este colectivo en el más amplio de «*trabajadores por cuenta ajena*».

Ahora bien, la inclusión en el Régimen General lo es en la figura de «*asimilado*», lo cual tiene su trascendencia en el ámbito de la acción protectora ⁶⁵, en cuanto que les excluye de las prestaciones por desempleo o de los beneficios del Fondo de Garantía Salarial. Ahora bien, la asimilación de los consejeros y de los administradores a trabajadores por cuenta ajena no opera con respecto a los administradores y consejeros «*pasivos*», es decir, quienes en sus cometidos se limiten al mero ejercicio de funciones consultivas y de asesoramiento, los cuales quedan excluidos del sistema de la Seguridad Social.

1.2.3. La incorporación de socios o de consejeros y administradores sociales en el RETA.

Con independencia de los supuestos anteriores, la nueva disposición adicional 27.^a del TRSS, en la redacción dada por el artículo 34 de la LMFAS, declara obligatoriamente incluidos en el RETA a quienes ejerzan las funciones de dirección y gerencia que lleven consigo el desempeño del cargo de consejero o administrador, o presten otros servicios para una sociedad mercantil capitalista, a título lucrativo y de forma habitual, personal o directa, siempre que posean el control efectivo, directo o indirecto, de aquélla.

En consecuencia, es el control efectivo de la sociedad el elemento básico y delimitador del RETA, dado que de existir éste surge la obligación de inclusión en el RETA, con independencia de la relación jurídica del interesado con la sociedad: socio trabajador, administrador, trabajador por cuenta ajena con relación laboral de alta dirección o trabajador por cuenta ajena con relación laboral común. Además, la nueva disposición adicional 27.^a del TRSS establece qué debe entenderse por la posesión del control efectivo, en los siguientes términos: en todo caso, cuando las acciones o participaciones del trabajador supongan, al menos, la mitad del capital social; pero, a su vez, se prevé una serie de presunciones *iuris tantum*, en orden a la comprobación del control efectivo de la sociedad.

Estas presunciones son: la primera de ellas -que reproduce la ya existente en la legislación anterior- consiste en que, al menos, la mitad del capital de la sociedad para la que presta sus servicios esté distribuido entre socios, con los que el interesado conviva, y a quienes se encuentre unido por vínculo conyugal o de parentesco por consanguinidad, afinidad o adopción, hasta el segundo grado; la segunda consiste en que la participación en el capital social sea igual o superior a 1/3 del mismo; y la última concurre cuando la participación del capital social sea igual o superior a 1/4 del mismo, si el interesado tiene atribuidas funciones de dirección y gerencia de la sociedad, condicionante que establecía de igual modo la legislación anterior, si bien ligándolo a que en la empresa presten servicios personas que no tengan la condición de socios.

⁶⁵ Conforme al artículo 114.2 del TRSS, en los casos de asimilación a trabajadores por cuenta ajena, la propia norma de asimilación determina el alcance de la acción protectora a dispensar.

No obstante, desaparece la presunción de control efectivo de la sociedad cuando, cualquiera que sea el porcentaje de la participación del socio trabajador en el capital social, la actividad laboral se efectúe en empresas en las que únicamente presten servicios quienes tengan la condición de socios, constituyendo la aportación de trabajo a la sociedad, título necesario para el reparto de las ganancias sociales.

Al igual que sucede con los administradores pasivos, no estarán comprendidos en el Sistema de Seguridad Social los socios, sean o no administradores, de Sociedades mercantiles capitalistas cuyo objeto social no esté constituido por el ejercicio de actividades empresariales o profesionales, sino por la mera administración del patrimonio de los socios.

Por último, se mantiene la exclusión ya contemplada en la modificación de 1998, de que los empresarios a que alude el artículo 4.º del Texto Refundido de la legislación del mar quedan excluidos de lo establecido en la disposición adicional 27.ª del TRSS, lo cual significa la inclusión de los mismos como trabajadores por cuenta ajena, si bien sin derecho al desempleo, como ha quedado claramente dilucidado por la jurisprudencia ⁶⁶.

1.2.4. Efectos de las nuevas reglas de encuadramiento.

El artículo 34 de la LMFAS, siguiendo el precedente de la disposición adicional 43.ª de la Ley 66/1997, prevé los efectos del cambio de encuadramiento de las personas señaladas, así como de las altas que se hubiesen practicado y de las cotizaciones ingresadas con arreglo a la normativa anterior. En este último caso, según el apartado cuatro del artículo 34, se consideran debidas las altas que se hubieran practicado y las cotizaciones a la Seguridad Social, incluidas las cotizaciones por los conceptos de recaudación conjunta, ingresadas en cualquier Régimen del sistema con anterioridad al 1 de enero de 1998 respecto de los socios y consejeros y administradores sociales.

En consecuencia, se declaran debidas las altas que se hubieran practicado y las cotizaciones que se hubiesen ingresado en cualquier Régimen de Seguridad Social, incluidas las cotizaciones de recaudación conjunta, antes del 1.º de enero de 1998, respecto de los consejeros y administradores y de los socios trabajadores que deban quedar incluidos en el RETA o, por el contrario, que habiéndose dado de alta en el RETA, sin embargo y por aplicación de la nueva normativa, proceda su incorporación en el Régimen General. En estos casos, les será de aplicación las normas de cómputo recíproco de cuotas entre Regímenes de la Seguridad Social, a efectos del reconocimiento de las prestaciones otorgadas en el citado Régimen Especial.

⁶⁶ Entre otras, STS de 29 de enero de 1997, cuyos criterios son reiterados en las de 27 de febrero de 1998 y 20 de marzo de 1997. Un análisis del campo de aplicación del Régimen del Mar se encuentra en CANOSO RODRIGO, M.: «Campo de aplicación del Régimen Especial de la Seguridad Social de Trabajadores del Mar.» *Tribuna Social*. Núm. 49. 1995.

Por lo que se refiere a la segunda de las cuestiones -los efectos de las nuevas altas que deban practicarse y que supongan un cambio de Régimen o de situación de encuadramiento- conforme a lo establecido en el apartado cinco del artículo 34, que también sigue el precedente de la Ley 66/1997, los interesados dispondrán de un plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley 50/1998 ⁶⁷, para dirigir a la Administración de la Seguridad Social -Tesorería General de la Seguridad Social- las comunicaciones oportunas encaminadas a regularizar su situación de Seguridad Social en los casos en que, conforme a la normativa en vigor, deban proceder al cambio de encuadramiento o de situación personal del Régimen de Seguridad Social que corresponda.

En principio, y conforme al párrafo segundo del señalado artículo 34.cinco de la LMFAS, los efectos derivados de dicho cambio se retrotraerán a 1 de enero de 1998. Ahora bien, en el caso de que, durante 1998, se hubiera causado alguna prestación a cargo de algún Régimen del sistema de la Seguridad Social, los indicados efectos se producirán a partir de la fecha en que hubiera finalizado el percibo de aquélla, si así procediera por incorporarse el interesado al mismo puesto de trabajo.

1.3. El encuadramiento de los trabajadores y de los administradores de las sociedades laborales en el sistema de la Seguridad Social ⁶⁸.

La disposición adicional 43.^a de la Ley 66/1997, según el propio epígrafe de la misma, se refería al régimen de encuadramiento de los socios trabajadores y de los administradores de las sociedades *capitalistas*, por lo que surgía el problema de si tales normas se aplicaban a los socios y a los administradores de las sociedades laborales, problema que, en síntesis, se reducía a determinar si una sociedad laboral era o no una sociedad capitalista, pues en caso afirmativo le sería de aplicación la reforma legal, mientras que si, por el contrario, existía una diferencia entre la sociedad capitalista y la sociedad laboral, se produciría una laguna legal en orden al encuadramiento de tales socios o administradores.

Para poner fin a las dudas surgidas, el apartado tres del artículo 34 de la Ley de «acompañamiento» de 1999 modifica el artículo 21 de la Ley 4/1997, de 24 de marzo, de Sociedades Laborales, estableciendo reglas particulares sobre el Régimen de Seguridad Social aplicable a las personas que prestan servicios en las mismas, en los siguientes términos:

⁶⁷ Dado que la Ley 50/1998 ha entrado en vigor con fecha del 1.º de enero de 1999, el plazo de tres meses para proceder al cambio de encuadramiento finalizará el día 31 de marzo de 1999.

⁶⁸ Las sociedades laborales están reguladas en la Ley 4/1997, de 24 de marzo. El Real Decreto 2114/1998, de 2 de octubre, regula el Registro administrativo de las sociedades laborales, que se deberá constituir en la Dirección General de Fomento de la Economía Social o el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

1.3.1. Inclusión de los socios trabajadores de las sociedades laborales como trabajadores por cuenta ajena.

Como regla general, se establece ⁶⁹ que los socios trabajadores de las sociedades laborales, cualquiera que sea su participación en el capital social, respetándose siempre el límite establecido en el artículo 5.º de la Ley 4/1997 ⁷⁰ tienen la consideración de trabajadores por cuenta ajena, es decir, que corresponde su inclusión en el Régimen General o Especial de la Seguridad Social que corresponda por razón de su actividad. Esta consideración de trabajadores por cuenta ajena procede, de igual modo, aun cuando formen parte del órgano de administración social. La ley no sólo establece la procedencia de la inclusión en el Régimen de Seguridad Social, sino que, para evitar cualquier duda -dada la diferencia de regulación en el acceso a las prestaciones- precisa que esta inclusión llevará consigo que los interesados tengan derecho a la protección por desempleo y a la otorgada por el Fondo de Garantía Salarial, cuando estas contingencias estuvieran previstas en dicho Régimen.

1.3.2. La asimilación de determinados socios trabajadores de las sociedades laborales a trabajadores por cuenta ajena.

No todos los socios trabajadores tienen la consideración de trabajadores por cuenta ajena a efectos de su inclusión en el sistema de la Seguridad Social, ya que se prevé la asimilación a los trabajadores por cuenta de aquellos socios trabajadores en los que concurran las siguientes circunstancias:

- Cuando por su condición de administradores sociales, los interesados realicen funciones de dirección y gerencia de la sociedad siendo retribuidos por el desempeño de este cargo, estén o no vinculados, simultáneamente, a la misma mediante relación laboral común o especial. En definitiva, para que un socio trabajador sea incluido en la Seguridad Social, no como trabajador por cuenta ajena, sino por la vía de asimilación a trabajadores por cuenta ajena, es necesaria la concurrencia de dos elementos: en primer lugar, que el socio trabajador simultáneamente ejerza el cargo de administrador activo, es decir, que realice las funciones de dirección y gerencia de la sociedad laboral, y, además, que por el ejercicio de las funciones de administración perciba las retribuciones, con independencia de que perciba a su vez otras retribuciones en su condición de socio trabajador.

⁶⁹ Apartado 1 del artículo 21 de la Ley 4/1997, en la redacción dada por el apartado tres del artículo 34 de la LMFAS.

⁷⁰ De acuerdo con dicho artículo, ninguno de los socios de las sociedades laborales podrá poseer acciones o participaciones que representen más de 1/3 del capital social, salvo que se trate de sociedades participadas por el Estado, Comunidades Autónomas o Entidades Locales, en cuyo caso la participación de las entidades públicas podrá superar dicho límite, sin alcanzar el 50 por 100 del capital social. Igual porcentaje podrán ostentar las asociaciones u otras instituciones sin ánimo de lucro. En el caso de transgresión de los límites anteriores, la sociedad está obligada a acomodar la situación de sus socios, respecto al capital social, en el plazo de un año a contar desde el incumplimiento de cualquiera de ellos.

- Un segundo supuesto de asimilación a trabajador por cuenta ajena se da cuando, por su condición de administradores sociales, los interesados realicen funciones de dirección y gerencia de la sociedad y, simultáneamente, estén vinculadas a la misma mediante relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección.

La asimilación a trabajadores por cuenta ajena, en los dos supuestos mencionados, lleva consigo, al igual que sucede en los casos de los consejeros y administradores de las empresas mercantiles capitalistas, una limitación en el ámbito de la acción protectora a dispensar, ya que en tales casos la incorporación al Régimen General o al Régimen Especial de trabajadores por cuenta ajena que proceda en razón de la actividad llevada a cabo, se produce con exclusión de la protección por desempleo y de la otorgada por el Fondo de Garantía Salarial.

1.3.3. La inclusión de socios trabajadores de sociedades laborales en el RETA.

Por último, y también en línea con lo que se predica de los socios trabajadores de las sociedades mercantiles capitalistas, los socios trabajadores de las sociedades laborales quedan incluidos en el campo de aplicación del RETA, cuando su participación en el capital social junto con la de su cónyuge y parientes por consanguinidad, afinidad o adopción hasta el segundo grado, con los que convivan, alcancen, al menos, el 50 por 100, salvo que acrediten que el ejercicio del control efectivo de la sociedad requiere el concurso de personas ajenas a las relaciones familiares.

Es decir, que la mayoría del capital social por parte del socio trabajador, bien directamente, bien con el concurso de las participaciones en poder de familiares de aquél, impide la inclusión en la Seguridad Social de aquél como trabajador por cuenta ajena o como asimilación a trabajador por cuenta ajena. Ese poder general sobre la marcha de la sociedad, o la existencia de sociedades familiares, produce que el interesado se encuentre de hecho en posición similar a la del empresario, lo que impide su acceso a determinadas prestaciones encaminadas a proteger a los trabajadores por cuenta ajena.

No obstante, mientras que en la sociedad mercantil capitalista la inclusión en el RETA procede no sólo cuando se cuenta con la mayoría del capital social, sino en todos los supuestos en que se tenga el control efectivo de la sociedad (aunque no se disponga de esa mayoría), por el contrario, en la sociedad laboral la incorporación al RETA sólo es debida cuando se da esa mayoría del capital. Incluso, la nueva normativa va más allá al posibilitar la inclusión en el Régimen General, cuando aun disponiéndose, mediante la suma de las participaciones sociales del propio socio y de las personas vinculadas a él por determinados vínculos familiares, de la mayoría del capital social, se acredite que el ejercicio del control efectivo de la sociedad precisa ineludiblemente el concurso de personas que sean ajenas a las relaciones familiares mencionadas.

1.3.4. Plazos para la modificación del Régimen de Seguridad Social de encuadramiento.

Son de aplicación ⁷¹ a las modificaciones de Régimen de encuadramiento de los socios trabajadores de las sociedades laborales, las reglas establecidas para los socios trabajadores y los consejeros y administradores de las sociedades mercantiles. Por ello, la validez de las altas realizadas y de las cotizaciones ingresadas antes del 1.º de enero de 1999, los plazos para proceder al cambio de encuadramiento o de situación personal en el Régimen de encuadramiento, así como los efectos de las altas en el Régimen de Seguridad Social, que resulten procedentes, son las mismas que se han analizado en el epígrafe II, apartado 1.2.4.

1.4. Integración en el Régimen General de la Seguridad Social del personal de la Comunidad Foral y de las Entidades Locales de Navarra.

La disposición adicional 2.ª de la LMFAS autoriza al Gobierno para que proceda, en el plazo de seis meses, es decir, antes de 1.º de julio de 1999, a la integración en el Régimen General de la Seguridad Social, y en los términos que reglamentariamente se establezcan, del personal de la Administración Local de la Comunidad Foral y de las Entidades Locales de Navarra, excluido de la extinguida Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local, a tenor de lo previsto en el apartado 1 de la disposición adicional tercera de la Ley 11/1960, de 12 de mayo, en la redacción dada por la disposición adicional del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

En el año 1960, a través de la Ley 11/1960, de 12 de mayo, se creó la Mutualidad Nacional de la Administración Local (MUNPAL), para la organización y gestión de los mecanismos de protección social en favor del personal de la Administración Local; sin embargo, y a tenor de la disposición adicional tercera de dicha ley, el régimen de la MUNPAL no se aplicó a las Corporaciones y Entidades Locales de Navarra, cuyo personal seguía quedando sujeto a su régimen peculiar. De acuerdo con dicha exclusión, el personal funcionario de la entonces Diputación de Navarra y de ciertos municipios de Navarra (por ejemplo, Pamplona, Estella o Tafalla) continuaron recibiendo la cobertura social (la que al resto del personal de la Administración Local se dispensaba a través de la MUNPAL), a través de sus propios Montepíos y Cajas de Jubilaciones, que se constituyeron de este modo en mecanismos exceptuados o sustitutorios de la propia MUNPAL.

Como consecuencia de esta singularidad, cuando, a través del Real Decreto 480/1993, de 2 de abril (dictado en cumplimiento de las previsiones contenidas en la respectiva disposición transitoria tercera de las Leyes 31/1991, de 30 de diciembre, y 39/1992, de 29 de diciembre) se procedió a integrar en el Régimen General de la Seguridad Social al mencionado Régimen

⁷¹ Conforme a lo establecido de forma expresa en los apartados cuatro y cinco del artículo 34 de la LMFAS.

Especial de los Funcionarios de la Administración Local, dicha integración no afectó en modo alguno a los funcionarios del territorio navarro, que han continuado amparados por sus montepíos específicos.

Desde hace algún tiempo se venía solicitando la adopción de medidas que pusieran fin a esta peculiaridad, ya que este régimen excepcional provoca disfunciones, habida cuenta de la ausencia de mecanismos de coordinación de los mecanismos de protección social propios de Navarra con el resto, la falta de cómputo recíproco de cotizaciones o de carreras de aseguramiento acreditadas en uno y otro Régimen, con notable perjuicio para los funcionarios de las instituciones navarras. Asimismo, habían existido iniciativas como la del Defensor del Pueblo, mediante las que se solicitaba de la Administración la posibilidad de que se estableciera el cómputo recíproco de cuotas entre los mecanismos de previsión social de la Comunidad Foral de Navarra y la Seguridad Social ⁷².

En la futura integración del personal indicado, se establece la misma técnica jurídica seguida en la integración en el Régimen General del personal activo y pasivo que venía recibiendo la acción protectora de la Seguridad Social a través de la MUNPAL, es decir, diferir a norma reglamentaria las condiciones y los requisitos en que proceda la incorporación mencionada, produciéndose de esta forma una deslegalización en favor del Gobierno, si bien para que sea válida esa deslegalización las normas reglamentarias deben aprobarse en el plazo expresamente señalado, es decir, antes del 1.º de julio de 1999.

1.5. El Régimen de previsión de los médicos de asistencia médico-sanitaria y de accidentes de trabajo.

La disposición adicional 25.ª de la LMFAS ⁷³ establece un plazo de seis meses -que concluye el día 30 de junio de 1999- para que el Gobierno presente ante la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda del Congreso de los Diputados, un informe relativo a los orígenes, evolución y posibles soluciones a la situación por la que atraviesa el régimen de previsión de los médi-

⁷² Véase al respecto los Informes del Defensor del Pueblo correspondiente a los ejercicios 1993 y 1994 (queja núm. 9313277).

⁷³ La disposición adicional 25.ª de la Ley 50/1998 no figuraba en el proyecto de ley remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados. La misma fue incorporada a través de una enmienda presentada por el Grupo de Minoría Catalana, si bien la propuesta tenía como objeto declarar extinguido, con efectos del 1.º de enero de 1999, el régimen de previsión de los médicos de Asistencia Sanitaria y de accidentes de trabajo, regulado por Orden de 7 de diciembre de 1953. En tal sentido, en el plazo de seis meses el Gobierno debería establecer cuáles eran los pensionistas y beneficiarios del régimen que se declaraba a extinguir, así como a fijar los mecanismos a través de los cuales dichas personas deberían ser compensadas económicamente por la extinción del mencionado régimen. El texto definitivo fue objeto de una enmienda transaccional.

El texto de las enmiendas presentadas en el Congreso de los Diputados al proyecto de ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social se recogen en el «Boletín Oficial del Congreso de los Diputados». Serie A. *Proyectos de Ley*. Núm. 142-4, de 4 de noviembre de 1998.

cos de asistencia médico-sanitaria y de accidentes de trabajo, rango de la norma por la que deban articularse dichas soluciones, costes de integración en el sistema (¿de Seguridad Social?) y sujeto responsable.

Dada la oscuridad de la redacción, resulta conveniente desmenuzar el contenido de la adicional señalada y su finalidad, puesto que tras la misma se encuentra la problemática de un régimen de aseguramiento obligatorio, en favor de un determinado colectivo médico, llevada a cabo por una Entidad -Previsión Sanitaria Nacional-, Entidad que, en los últimos tiempos, ha presentado dificultades indudables, que llevó a la Administración competente -Dirección General de Seguros, del Ministerio de Economía y Hacienda- a determinar su intervención administrativa.

Previsión Sanitaria Nacional -PSN- ⁷⁴, en sus orígenes, se configuró como una Mutuality de Previsión Social, vinculada a los Colegios Profesionales de médicos, farmacéuticos y odontólogos, con el objeto básico de dar cobertura a determinados riesgos de los profesionales sanitarios incorporados a las mencionadas entidades, mediante un régimen de protección complementaria y ajena a la protección obligatoria dispensada a quienes ejercían su actividad como trabajadores por cuenta ajena, si bien, posteriormente, se autorizó la incorporación de profesionales sanitarios por cuenta propia.

No obstante este carácter complementario, en el año 1953 se produce un cambio sustancial al facultarse a PSN ⁷⁵ para la gestión de las prestaciones comprendidas en los regímenes obligatorios, completando, de esta forma, las previsiones que, en tal sentido, ya se contenían en las Reglamentaciones de Trabajo aplicables a los facultativos por cuenta ajena ⁷⁶. De acuerdo con las normas reguladoras, el ámbito subjetivo de aplicación de la gestión llevada a cabo por PSN, en sustitución de los regímenes obligatorios, era el siguiente:

- Los médicos al servicio (es decir, vinculados por un contrato de trabajo) de entidades que, cualquiera que fuese su naturaleza, tuviesen por objeto la prestación de asistencia sanitaria, mediante la afiliación voluntaria de los asegurados y en régimen de colectividad, siempre que estuviesen inscritas en la Comisaría de Asistencia Médico-Farmacéutica.

⁷⁴ En la actualidad, PSN tiene la naturaleza jurídica de Mutua de Seguros a Prima Fija y está sometida, en cuanto entidad aseguradora, a la disciplina de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, y al control e inspección del Ministerio de Economía y Hacienda.

⁷⁵ Orden del entonces Ministerio de Trabajo, de 7 de diciembre de 1953, desarrollada por Resolución de la Dirección General de Previsión, de 22 de diciembre de 1953. Estas disposiciones fueron modificadas y completadas por las Resoluciones de la citada Dirección General, de 19 de septiembre y 9 de noviembre de 1963.

⁷⁶ Reglamentación de Trabajo de los médicos al servicio de las Entidades de Asistencia Médico-Farmacéutica, aprobada por Orden del Ministerio de Trabajo, de 4 de diciembre de 1941 (art. 8.º) y la de los médicos al servicio de Entidades aseguradoras en régimen de servicio centralizado, aprobada por Orden del mismo Ministerio de 21 de junio de 1948 (art. 31).

- Los médicos al servicio de entidades aseguradoras en régimen de servicio centralizado, de conformidad con la Reglamentación de Trabajo aplicable ⁷⁷.

De acuerdo con la normativa aplicable, la afiliación a PSN era obligatoria, desde el 1 de enero de 1951, siendo el sujeto obligado a practicar las correspondientes altas y bajas en la entidad, las empresas para las que los facultativos prestaban servicios; a su vez, las cotizaciones eran de carácter obligatorio, siendo PSN la entidad obligada a gestionar el cobro de las cuotas y a velar por su ingreso, debiendo comunicar a la Inspección de Trabajo cualquier incumplimiento en la obligación de cotizar; las cuotas y demás recursos económicos se ingresaban en la Mutualidad, pasando a formar parte de su patrimonio, sin que exista ninguna disposición expresa que ordenase la incorporación de ese patrimonio al de la Seguridad Social, a pesar de estar gestionando PSN un régimen obligatorio; las prestaciones a reconocer eran las de jubilación, incapacidad y muerte y supervivencia, sin que, al contrario de lo que sucedió con las denominadas «entidades sustitutorias» ⁷⁸, existiese ninguna disposición que obligase a PSN a dar unas prestaciones con un nivel de cobertura, al menos, semejante al otorgado por las Entidades gestoras de la Seguridad Social.

Ahora bien, a pesar de las deficiencias de su regulación y de que PSN, al menos en la gestión de ese régimen obligatorio, se desarrolló al margen de la regulación que iba conformando el sistema de la Seguridad Social, sin embargo, en lo que respecta a la cobertura de ese régimen puede calificarse sin problemas como «entidad sustitutoria» y, por tanto, afectada por lo establecido por la disposición transitoria quinta de la Ley de la Seguridad Social, de 21 de abril de 1966 (en la actualidad, transitoria octava del TRSS) que facultaba al Gobierno para ordenar la incorporación de las entidades sustitutorias, así como para fijar las disposiciones de carácter económico que compensen, en cada caso, la integración que se disponga.

A pesar de la naturaleza innegable de entidad sustitutoria, PSN y el régimen de protección que dispensa en sustitución de la Seguridad Social, han permanecido e, incluso hoy todavía permanecen, ajenos a la estructura de la Seguridad Social. Los recursos económicos de que se nutre, así como los bienes que con los mismos se adquieren, se mantienen en su patrimonio privado y, por tanto, al margen del patrimonio único de la Seguridad Social. PSN, en el ámbito del régimen sustitutorio, al parecer no ha cumplido las exigencias que se derivaban del Real Decreto 1879/1978, de 23 de junio, mediante el que se establecieron las normas aplicables a las entidades sustitutorias, así como el régimen de las prestaciones obligatorias que dispensaban; ni tampoco el Real Decreto 2248/1985, de 20

⁷⁷ No todos los médicos quedaron adscritos, en régimen sustitutorio, a PSN, sino que permanecieron excluidos expresamente los que prestaban sus servicios en favor de la extinguida Caja Nacional de Accidentes de Trabajo, los médicos de empresa afiliados al Montepío Laboral en el que estuviese encuadrada la respectiva empresa, y aquellos otros que estuviesen comprendidos en otras Reglamentaciones de Trabajo. (Vid. los arts. 2.º y 1.º, respectivamente, de las Resoluciones de la Dirección General de Previsión de 22 de diciembre de 1953 y 10 de septiembre de 1963).

⁷⁸ Real Decreto 1879/1978, de 23 de junio.

de noviembre, regulador del procedimiento aplicable a los procesos de integración de las entidades sustitutorias, citaba a PSN como entidad, cuyo colectivo protegido debía incorporarse a la Seguridad Social.

A su vez, la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de ordenación del seguro privado, estableció, entre otras, determinadas reglas que debían llevar a cabo las entidades que como PSN gestionaban simultáneamente prestaciones obligatorias de la Seguridad Social y otras de naturaleza complementaria, dando un plazo de tres años para que procedieran a efectuar la separación económico-financiera y contable de los recursos y patrimonio afecto a la Seguridad Social del correspondiente a la gestión de las prestaciones complementarias, sin que PSN, a pesar de su modificación jurídica⁷⁹, se adecuara a las exigencias de la Ley 33/1984.

A pesar de lo anómalo de la situación de PSN, tal vez ningún problema adicional hubiese surgido, si no hubiese sido por las dificultades económico-financieras de la entidad que obligó a la Administración a proceder a su intervención. En todo caso, la adicional 25.^a de la LMFAS no prefigura cuál sea la solución a adoptar, pues únicamente establece que el Gobierno presente, en el plazo señalado, ante la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda⁸⁰ del Congreso de los Diputados, un estudio en el que, entre otras medidas, se contemplen las posibles soluciones a la situación planteada por PSN y el rango de la norma que posibilite llevar a la práctica esas soluciones.

Sin embargo, del propio contenido de la adicional 25.^a se desprende el objetivo final de esas soluciones: la integración en el sistema de la Seguridad Social (lo cual es coherente con el carácter sustitutorio de ese régimen), puesto que en dicho estudio se encarga que se contenga la determinación del coste de integración en el Sistema (*sic*), así como el sujeto responsable de este coste.

1.6. Régimen de Seguridad Social de los trabajos penitenciarios.

La disposición adicional 32.^a de la LMFAS establece una obligación⁸¹ para el Gobierno en el sentido de que por éste se presente, antes del 1.º de julio de 1999 y ante la Comisión de

⁷⁹ PSN, por acuerdo de su Junta General y autorización del Ministerio de Economía y Hacienda, otorgada por Orden de 1 de febrero de 1995, modificó su naturaleza anterior de Mutualidad de Previsión Social para transformarse en una Mutua de Seguros a Prima Fija.

⁸⁰ El hecho de presentar el informe ante la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda del Congreso de los Diputados -y no ante la de Política Social y Empleo- puede deberse al hecho de que PSN sea una Mutua a Prima Fija y, por tanto, sujeta a la tutela y control del Ministerio de Economía y Hacienda.

⁸¹ La Ley 50/1998, al igual que realizaron otras leyes de «acompañamiento» de ejercicios anteriores, contempla una serie de mandatos al ejecutivo -de la clase del contenido en la adicional 32.^a- que no dejan de ser sorprendentes, en cuanto que los mismos serían más propios de proposiciones no de ley, que de leyes propiamente dichas, en cuanto que estas últimas parecen estar reservadas para crear derechos y obligaciones. Si, contraviniendo el contenido de la citada adicional, el Gobierno no presenta el referido informe ninguna sanción jurídica ocasionaría dicho incumplimiento, que, en todo caso, podría provocar una acción política.

Justicia e Interior del Congreso de los Diputados, un informe sobre los problemas derivados de la aplicación del Régimen⁸² de Seguridad Social a los trabajos penitenciarios, así como sobre las posibles soluciones a los mismos.

La cuestión de los beneficios de Seguridad Social aplicables a quienes se encuentran privados de libertad por el cumplimiento de una condena es compleja, puesto que la normativa reglamentaria no parece estar en consonancia con los preceptos constitucionales, teniendo en cuenta que los reclusos son el único colectivo a quien expresamente la Constitución reconoce el derecho a la Seguridad Social,⁸³ ni con la normativa legal penitenciaria⁸⁴, según la cual el interno en un establecimiento penitenciario gozará de la protección dispensada por la legislación vigente en materia de Seguridad Social, beneficio que reconoce, de igual modo, el Reglamento Penitenciario⁸⁵ que se limita a señalar que la asistencia sanitaria, en favor del propio recluso, estará a cargo directamente del establecimiento penitenciario.

Sin embargo, la normativa reguladora de la Seguridad Social aplicable a los reclusos (Decreto 573/1967, por el que se asimilan a trabajadores por cuenta ajena, a efectos de su inclusión en la Seguridad Social, a los reclusos que realicen trabajos penitenciarios retribuidos) únicamente reconoce los derechos de Seguridad Social a los internos que efectúen trabajos penitenciarios retribuidos⁸⁶, y no de forma completa, puesto que la norma reglamentaria distingue varios supuestos:

- En el supuesto de que se efectúen trabajos retribuidos, la asimilación de los reclusos es completa, teniendo derecho, ellos mismos y sus beneficiarios, a los correspondientes beneficios de Seguridad Social.

⁸² Aunque la adicional 32.^a se refiere al «Régimen de Seguridad Social» aplicable a los trabajos penitenciarios, los mismos, a efectos de Seguridad Social, están incluidos actualmente en el Régimen General de la Seguridad Social.

⁸³ De acuerdo con el artículo 25.2 de la CE el condenado tiene derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social.

⁸⁴ Artículo 26 f) de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria.

⁸⁵ Aprobado por Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, que deroga el anterior, aprobado por Real Decreto 1201/1981, de 8 de mayo.

⁸⁶ La relación laboral de los reclusos penitenciarios está configurada, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de los Trabajadores, como una relación laboral de carácter especial. Sobre la cuestión, véanse entre otros CASTIÑEIRA FERNÁNDEZ, J.: *El trabajo de los penados en Comentarios a las Leyes Laborales. El Estatuto de los Trabajadores*. Tomo II. Vol. 1.º Ed. Edersa. Madrid. 1997. Págs. 77 y ss.; PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: «La relación laboral de los penados en instituciones penitenciarias». *REDT*. Núm. 9. 1982. Págs. 549 y ss. o «El derecho al trabajo de los penados y la efectividad de los derechos fundamentales». *REDT*. Núm. 42. 1990. Págs. 305 y ss.

Respecto al ámbito de la Seguridad Social, ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L.: *Instituciones de Seguridad Social*. 16.ª edic. Ed. Civitas. Madrid. 1998. Págs. 366 y ss.

- No obstante, cuando el trabajo del recluso lo sea de aprendizaje o de formación, en concepto de educando, sin percibir por ello un salario, «*aunque se perciban gratificaciones económicas*», la protección a dispensar comprende únicamente la derivada de las contingencias profesionales ⁸⁷.

Pero sobre dicha disposición reglamentaria -además de los preceptos constitucional y legal antes mencionados- se proyecta, igualmente, la aplicación de otras normas que parecen contradecir los anteriores. En tal sentido, el Real Decreto 326/1995, de 3 de marzo ⁸⁸, prevé la inclusión -sin distinción alguna- del recluso que lleva a cabo trabajos productivos en el Régimen de Seguridad Social que corresponda. En el mismo sentido, el Real Decreto 690/1996, de 26 de abril, sobre ejecución de penas de trabajo en beneficio de la comunidad, establece que el sentenciado a penas de trabajo gozará de la protección dispensada a los penados por la legislación penitenciaria.

De lo anterior, se desprende, más allá de la virtualidad de un informe gubernamental, la necesidad de que la regulación de los mecanismos de Seguridad Social aplicables a los reclusos que efectúen trabajos se adecue a la legalidad vigente, así como que se proceda a la sistematización y ordenación de la normativa vigente, que evite las contradicciones y lagunas jurídicas existentes en la actualidad.

1.7. Modificación del campo de aplicación del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

Por último, la disposición adicional 29.^a ⁸⁹ de la Ley 50/1998 modifica parcialmente el campo de aplicación del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS), al menos en lo que se refiere a las labores de venta de productos agrarios y a su consideración como labor agraria, a efectos de la inclusión en la Seguridad Social ⁹⁰.

⁸⁷ Tesis refrendada por sentencias de los tribunales, por ejemplo, STS de 24 de abril de 1982 o la TSJ-CL, de 3 de diciembre de 1993. La doctrina cuestiona la constitucionalidad de esta restricción. Vid. ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., *op. cit.*

⁸⁸ Regulador del Organismo Autónomo «Trabajo y Prestaciones Penitenciarias».

⁸⁹ El contenido de la disposición adicional 33.^a tampoco figuraba en el proyecto de ley aprobado por el Gobierno y remitido al Congreso de los Diputados. La misma tiene su origen en una enmienda presentada por el Grupo de Minoría Catalana, justificando su presentación en una «*mayor precisión del alcance de la definición de la actividad agraria*».

⁹⁰ Un análisis del campo de aplicación del REASS puede encontrarse, además de en los manuales de Seguridad Social en AGUT GARCÍA, C.: «El Régimen Especial Agrario», en *Regímenes Especiales de la Seguridad Social*, obra colectiva coordinada por GARCÍA NINET, J.I. CISS. 1998 y «Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social: régimen jurídico del campo de aplicación». *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, Núm. 15. 1994; CUBAS MORALES, A.: El campo de aplicación del régimen especial agrario de la Seguridad Social». *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. Núm. 12. 1993; GETE CASTRILLO, P.: «Afiliación en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social». *Relaciones Laborales*. Núm. 3. 1998; GRACIA CADENA, A.F.: *Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social: campo de aplicación y jurisprudencia*. Consejo General de Graduados Sociales. 1997.

El artículo 2.º de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de la explotaciones agrarias ⁹¹, considera como actividad agraria *«la venta directa por parte del agricultor de la producción propia sin transformación, dentro de los elementos que integren la explotación, en mercados municipales o en lugares que no sean establecimientos comerciales permanentes»*.

Uno de los temas más conflictivos, respecto al REASS, es precisamente la delimitación de labores agrarias, lo cual ha dado lugar a criterios administrativos dispares, así como a pronunciamientos judiciales, no siempre coordinados, puesto que es precisamente la realización de labores agrarias, junto con las notas de habitualidad y de medio fundamental de vida, lo que determina la inclusión de los interesados -en su condición de trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia-. Pero, frente a lo que podría entenderse desde una óptica ordinaria, no toda actividad que tenga que ver con ámbitos agrarios, forestales o pecuarios, tiene la característica de labores agrarias, a efectos de la inclusión en el REASS, sino únicamente las que aparecen delimitadas en los artículos 8.º, 9.º y 10 del Reglamento Especial del REASS ⁹². En este ámbito, el artículo 8.º del señalado Reglamento considera labor agraria aquella *«que persiga la obtención directa de los frutos agrícolas, forestales y pecuarios»*, así como otras operaciones complementarias, entre las que no se menciona la venta directa de los propios productos.

Dada esta disparidad entre los preceptos citados, surgía la duda de si las ventas a las que se refiere el artículo 2.º de la Ley 19/1995 entraban o no dentro del concepto de *«labor agraria»* y, correlativamente, si el ejercicio de esta actividad obligaba al interesado a su encuadramiento en el REASS o en el RETA, en este último caso por entenderse que tales actividades formaban parte de la comercialización de productos agrarios.

La inclusión en el REASS precisa de la obtención, por parte del interesado, de forma habitual y como medio fundamental de vida, de productos agrarios, lo cual lleva consigo la venta de aquéllos, como dictamina el Tribunal Supremo ⁹³, puesto que el *«...vender los frutos...no puede ser de otra manera, sin que ello sea obstáculo a una afiliación por cuenta propia o ajena al Régimen Especial Agrario, por la sencilla razón de que estas ventas no son actos mercantiles...»*. Ahora bien, si el interesado (persona individual o empresa), además de efectuar esas ventas, asume la función de comerciante, esta actividad suplementaria excluye de la aplicación en el REASS, al ser tareas comprendidas dentro del Régimen General.

No quedaba claro, en consecuencia, si los cometidos a que se refiere el artículo 2.º de la Ley 19/1995 entraban o no dentro de la comercialización. El Tribunal Supremo, al enjuiciar la existencia o no de funciones de comercialización, valora, entre otras circunstancias, si la venta

⁹¹ En la redacción dada por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

⁹² Aprobado por Decreto 3772/1972, de 23 de diciembre.

⁹³ Sentencia de 29 de noviembre de 1990.

se refiere a productos de terceros o, exclusivamente, a los propios productos; si la actividad es esencial, exclusiva o predominante en la actividad agraria o, por el contrario, complementaria a esta última; si las actividades de venta se llevan a cabo por personas específicamente contratadas para las mismas, o por el propio agricultor. Asimismo, el Tribunal Supremo ⁹⁴ considera que la realización de labores de clasificación, limpieza, selección y envase de productos agrarias dirigidas al acondicionamiento de éstos para su comercialización excluye a quien las realiza de su encuadramiento en el REASS.

La modificación de la adicional 29.^a de la LMFAS pretende homogeneizar el ordenamiento de la Seguridad Social y el relativo a la regulación de las explotaciones agrarias. A tal fin y a efectos de las disposiciones correspondientes a la adscripción al REASS, se considera actividad agraria la correspondiente a la venta de productos agrarios, siempre que concurren una serie de requisitos:

- Que las actividades de venta sean llevadas a cabo por el agricultor.
- Que estas actividades recaigan sobre los productos propios («producción propia») del agricultor.
- Que en los productos agrarios a vender no se haya efectuado ninguna clase de transformación ⁹⁵.
- Por último, que la venta se lleve a cabo en mercados municipales o en lugares que no sean establecimientos comerciales permanentes.

Dándose estos requisitos, la actividad de venta de productos agrarios no perdería la condición de actividad agraria, a que se refiere el artículo 8.º del Reglamento del REASS. Con la modificación legal, *de facto*, se abre una nueva vía de entrada en el citado Reglamento de operaciones de comercialización de productos agrarios, respecto de la cual la Administración, tradicionalmente, había tenido un criterio restrictivo, aunque la jurisprudencia venía manteniendo una posición más amplia, aunque a veces contradictoria ⁹⁶.

⁹⁴ Sentencia de 26 de abril de 1993.

⁹⁵ En caso contrario, el Régimen de Seguridad Social de encuadramiento sería el Régimen General de la Seguridad Social, a través del Sistema especial de frutas y hortalizas y de conservas vegetales, regulado por la Orden del entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 30 de mayo de 1991.

⁹⁶ En un primer momento, por lo general, se señalaba que las labores de comercialización, en ningún caso, podían ser labores agrarias (STS de 31 de marzo de 1970). Posteriormente, la jurisprudencia se ha ido inclinando por una posición más expansiva, por ejemplo, STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 21 de marzo de 1997.

2. Modificaciones en el ámbito de la recaudación de los recursos de la Seguridad Social.

2.1. La adopción de medidas cautelares en los procedimientos recaudatorios.

El artículo 28 de la Ley de «acompañamiento» modifica el contenido del artículo 33 del TRSS ⁹⁷, con el objetivo esencial de incorporar, en el ámbito de la Seguridad Social, una regulación similar a la introducida en el ejercicio 1998 en el ámbito tributario, cual es la posibilidad de que la Administración, dentro de los procedimientos recaudatorios, y antes de delimitar expresamente el deudor y/o la cuantía de la deuda, pueda adoptar determinadas medidas cautelares con la finalidad de asegurar el cobro de las deudas.

Las medidas cautelares -propias, por lo general, de los procedimientos judiciales- están también recogidas en el procedimiento administrativo de recaudación, como medio idóneo para que pueda asegurarse la percepción efectiva de las deudas ⁹⁸ pero estas medidas estaban, generalmente, incluidas en las fases de recaudación ejecutiva, es decir, en unos momentos en que, tras las distintas fases administrativas, había quedado determinado de modo cierto la persona responsable de la deuda para con la Seguridad Social, así como la cuantía de los adeudados, y sin que el deudor de forma voluntaria hubiese procedido a abonar la deuda ⁹⁹.

En este ámbito, la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, implicó una modificación sustancial, si bien limitada al procedimiento tributario, consistente en la posibilidad de que la Administración Tributaria pudiese adoptar medidas cautelares en orden a asegurar la efectividad de las deudas tributarias. El apartado cinco del artículo 28 de la Ley 66/1997 modificó el artículo 128 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, en la forma siguiente:

- La Administración Tributaria podrá adoptar medidas cautelares, de carácter provisional, para asegurar el cobro de las deudas tributarias, bajo las siguientes condiciones:
 - Que existan indicios racionales de que, en el supuesto de no adoptar las medidas, el cobro de la deuda se vería frustrado o dificultado de forma grave; por ello, tan pronto desaparezcan las circunstancias o las causas que motivaron la adopción de las medi-

⁹⁷ El actual artículo 33 del TRSS fue modificado, respecto al texto originario, por el apartado nueve del artículo 29 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

⁹⁸ Véase, entre ellas, lo establecido en los artículos 114 y ss. del Reglamento General de Recaudación de los recursos de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre, o 112 y ss. de la Orden del entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 22 de febrero de 1996, por la que se desarrolla el Reglamento General mencionado.

⁹⁹ Lo anterior se expresa sin perjuicio de la revisión de las resoluciones administrativas por la jurisdicción contencioso-administrativa.

das cautelares, las mismas deberán ser levantadas; de igual modo, se deberá proceder al levantamiento de las deudas si, a solicitud del deudor, se acuerda la sustitución de las medidas por otras garantías que se estimen suficientes.

- Las medidas habrán de ser proporcionales al daño que pretendan evitar, sin que puedan adoptarse las medidas que produzcan un perjuicio de difícil o de imposible reparación.
- Las medidas cautelares que puede adoptar la Administración Tributaria podrán ser algunas de las siguientes:
 - Retención del pago de las devoluciones de las deudas tributarias o de otros pagos, en la cuantía que fuese estrictamente necesaria para asegurar el cobro de la deuda; la retención podrá ser total o parcial, y deberá ser notificada al deudor conjuntamente con el acuerdo de la devolución;
 - El embargo preventivo de los bienes y derechos, el cual deberá ser asegurado mediante su anotación en los registros públicos respectivos o mediante el depósito de los bienes muebles embargados, y
 - Cualquier otra legalmente prevista.
- En la regulación dada por la Ley 66/1997 se establecía una garantía adicional, para los supuestos en los que la deuda tributaria no se encontrase liquidada, consistente en que la adopción de las medidas cautelares precisaba autorización del Juez instructor del domicilio del deudor. No obstante, esta regulación ha sido alterada por el artículo 20 de la Ley 50/1998 ¹⁰⁰, mediante la cual, aunque la deuda tributaria no se encuentre liquidada, los Delegados Especiales de la Agencia Estatal Tributaria, en sus ámbitos respectivos, podrán adoptar medidas cautelares que aseguren el cobro de tales deudas, siempre que las deudas se correspondan con cantidades retenidas o repercutidas a terceros. No obstante, en estos supuestos especiales, las medidas cautelares, en su caso adoptadas, habrán de levantarse de oficio, en el plazo de un mes desde la adopción, salvo que el Director General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria o, en su caso, el Director del Departamento en quien delegue, determine la prórroga de la misma, o se conviertan en definitivas en el marco del procedimiento de apremio.
- Las medidas cautelares tienen carácter provisional, y sólo podrán convertirse en definitivas en el marco del procedimiento administrativo de apremio; en otro caso, se procederá

¹⁰⁰ El apartado 2 del artículo 20 de la Ley 50/1998 da nueva redacción al apartado 3 del artículo 128 de la Ley General Tributaria.

a su levantamiento, sin que, por otra parte, las medidas puedan prorrogarse por un plazo superior a los seis meses, contados desde su adopción, y sin perjuicio de lo señalado en las medidas cautelares indicadas en el anterior párrafo.

A la vista del nuevo contenido del artículo 33 del TRSS, se puede observar que, como ha sucedido en ocasiones anteriores, la legislación de la Seguridad Social recoge, dentro de su propio ordenamiento, medidas que, previamente, se habían acordado en el ámbito tributario. El apartado 1 del artículo 33 del TRSS posibilita a la Tesorería General de la Seguridad Social para la adopción de determinadas medidas cautelares de carácter provisional, medidas encaminadas a asegurar el cobro de las deudas para con la misma, cuando existan indicios racionales de que, en otro caso, dicho cobro se vería frustrado o gravemente dificultado. No cabe duda que la nueva medida incrementa la eficacia de la gestión recaudatoria de la Tesorería, que podrá adoptar las medidas provisionales, en los términos y los límites que se establecen en la propia Ley, cuando prevea, racionalmente, ciertas y graves dificultades para el efectivo cobro de la deuda y en orden al aseguramiento de la mismas ¹⁰¹.

Las medidas cautelares que podrá adoptar la Tesorería General de la Seguridad Social podrán consistir en alguna de las siguientes:

- Retención del pago de devoluciones de ingresos indebidos o de otros pagos que deba efectuar la Tesorería General de la Seguridad Social, si bien únicamente en la cuantía necesaria para asegurar el cobro de la deuda. En estos casos, la retención cautelar, total o parcial, de una devolución de ingresos indebidos habrá de notificarse al interesado, juntamente con el acuerdo de devolución.
- Embargo preventivo de bienes o derechos. Este embargo habrá de asegurarse mediante su anotación en los registros públicos correspondientes o mediante el depósito de los bienes muebles embargados.
- De igual modo, se podrá acordar el embargo preventivo de dinero y mercancías en cuantía suficiente para asegurar el pago de la deuda con la Seguridad Social que corresponda exigir por actividades y trabajos lucrativos ejercidos sin establecimiento cuando los trabajadores no hayan sido afiliados o, en su caso, no hayan sido dados de alta en la Seguridad Social. De igual modo, la Tesorería General de la Seguridad Social puede intervenir los ingresos de los espectáculos públicos de las empresas cuyos trabajadores no hayan sido afiliados, ni dados de alta, o por los que no se hubieran efectuado sus cotizaciones a la Seguridad Social.

¹⁰¹ En el proyecto de Ley aprobado por el Gobierno y remitido al Congreso de los Diputados existía una diferencia entre los supuestos en que procedía la adopción de medidas cautelares, sin necesidad de autorización judicial, ya que en el artículo 33 del TRSS, en la redacción dada por el proyecto de ley, se suprimía la necesidad de autorización judicial, mientras que en el ámbito tributario, cuando la deuda no estaba liquidada, era precisa la autorización judicial. Esa diferencia se ha suprimido en la redacción definitiva de la LMFAS.

En todo caso, las medidas habrán de ser proporcionadas al daño que pretendan evitar y no podrán adoptarse aquellas que puedan producir un perjuicio de difícil o imposible reparación. Estas medidas cautelares pueden convertirse en definitivas en el marco del procedimiento de apremio; en otro caso, habrán de levantarse de oficio, sin que puedan prorrogarse más allá del plazo de los seis meses, desde la fecha de la adopción.

Las medidas cautelares se levantarán, aun cuando la deuda no haya sido pagada, si desaparecen las circunstancias que motivaron su adopción o cuando, por así solicitarlo el deudor, se acuerde la sustitución por otra garantía que por los órganos de recaudación de la Seguridad Social se estime suficiente.

Como se desprende de su contenido literal, el apartado 1 del artículo 33 del TRSS reproduce, a veces miméticamente, el nuevo artículo 128 de la Ley General Tributaria, con lo cual parece que se intenta, eliminar cierta desventaja para la Seguridad Social en el ámbito del procedimiento recaudatorio, el cual, sobre todo en vía ejecutiva, está casi plenamente ensamblado con el correspondiente en el orden tributario, regulado en el Reglamento de Recaudación, de 20 de diciembre de 1990, y, por otra parte, se siguen las directrices de la disposición transitoria decimotercera del TRSS, que prevé un procedimiento de recaudación unificado para el Estado y la Seguridad Social.

No obstante, cuando la deuda para con la Seguridad Social no se encuentre liquidada, la posibilidad de adopción de medidas cautelares, directamente por la Administración, se restringe por la necesidad de que concurren determinados requisitos:

- Que la deuda, aun cuando no se haya liquidado, sin embargo se haya devengado y haya transcurrido el plazo reglamentario para su ingreso.
- Que tales deudas se correspondan a cantidades fácilmente determinables por la aplicación de las bases, tipos y otros datos objetivos previamente establecidos que permitan fijar una cuantía o cifra máxima de responsabilidad, es decir, que la deuda sea fácilmente determinable.
- Por último, se limita el ámbito subjetivo en la adopción de las medidas cautelares a la previa autorización, en su respectivo ámbito, del Director Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social o, en su caso, del Director General de la misma o autoridad en quien delegue ¹⁰².

¹⁰² En el proyecto de ley aprobado por el Gobierno y remitido al Congreso de los Diputados no figuraba esta limitación a la posibilidad de adopción de las medidas cautelares, en el caso de que las deudas no estuviesen liquidadas, lo cual fue enjuiciado negativamente por el Consejo Económico y Social, en el dictamen al indicado proyecto.

La redacción definitiva y el establecimiento de una cifra máxima de responsabilidad, proviene de una enmienda presentada, en la tramitación del proyecto de ley ante el Congreso de los Diputados por el Grupo Popular, que se fundamenta, entre otros motivos, en la aplicación de los principios constitucionales de reconocimiento de la propiedad privada y de tutela judicial efectiva; por las consecuencias de la anotación de la medida cautelar al limitar el tráfico jurídico de los bienes anotados, o por la exigencia del principio hipotecario de especialidad que requiere la constancia en el mandamiento de una cifra máxima de la responsabilidad, de conformidad con lo previsto en los artículos 9.º y 12 de la Ley Hipotecaria y 166.3 y 167 de su Reglamento.

De todas formas, una diferencia esencial entre la regulación dada en el artículo 33 del TRSS y la establecida en el ámbito tributario. En éste, cuando la deuda no está liquidada, pero pueden adoptarse medidas cautelares, las mismas han de levantarse, como regla general, en el plazo de un mes, circunstancia que no concurre en la legislación de la Seguridad Social, las cuales podrán prorrogarse por un período de seis meses.

De otra parte, las medidas cautelares no operan respecto a cualquier deudor, ya que el párrafo 3.º del nuevo apartado 2 del artículo 33 del TRSS declara que dicho procedimiento no se aplicará cuando las deudas hayan sido contraídas por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales y demás Entidades de Derecho Público o empresas dependientes de las mismas que realicen prestaciones públicas

El mantenimiento de ese «privilegio» en favor de las deudas contraídas por el Estado y otros Organismos Públicos explica, asimismo, la reforma que se introduce en el apartado 2, que, si bien recoge el actual contenido de los apartados 1 y 2 anteriores, añade un nuevo párrafo, mediante el que se da una regulación clara a los recargos que recaen sobre las deudas por tales Entes, así como el procedimiento para la exacción de tales deudas. Con la nueva regulación se pretende armonizar la normativa que, sobre la incidencia automática en la vía de apremio, se contiene en este artículo 33, en relación con los artículos 30 y 31 del TRSS, conforme a las redacciones dadas a estos últimos por las Leyes 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y 66/1997, respectivamente.

El número 2 del mencionado artículo 30, en la redacción dada por el artículo 34 de la Ley 66/1997, establecía que «...en caso de impago en los plazos señalados (en las reclamaciones de deudas por cuotas) se incidirá automáticamente en la situación de apremio... excepto cuando se trate de deudas contraídas por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales y demás Entidades de Derecho Público o empresas dependientes de las mismas, que realicen prestaciones públicas»; por otro, el apartado 4 del artículo 30 del TRSS, de forma genérica y sin excepción alguna, regula el plazo para el pago del importe de la deuda fijada en la resolución administrativa recaída en caso de que formalicen el recurso ordinario frente a la reclamación de la deuda, «incidiéndose automáticamente, en otro caso, en la situación de apremio», sin efectuar ninguna distinción según cual fuese la naturaleza del deudor.

A su vez, y en lo que se refiere a las actas de liquidación, el artículo 31.4. del TRSS -en la redacción dada por la disposición adicional quinta de la Ley 42/1997-, y sin singularidad alguna para el sector público, prevé que «...los importes de las deudas figurados en las actas de liquidación serán hechos efectivos hasta el último día del mes siguiente al de su notificación, una vez dictado el correspondiente acto administrativo definitivo de liquidación, incidiéndose automáticamente, en otro caso, en la situación de apremio».

Asimismo, el artículo 33 del TRSS, en su redacción anterior a la Ley 50/1998, determinaba expresamente que «transcurridos los plazos fijados, en sus respectivos casos, en los artículos 30 y 31 de esta Ley, sin que se hubiese satisfecho la deuda y con independencia del recurso con-

tencioso-administrativo que los interesados puedan formular, se pasará automáticamente a la vía de apremio, con aplicación del correspondiente recargo del 20 o del 35 por 100». Por último el apartado 3 del artículo 33 del TRSS atribuye el carácter de título ejecutivo a «... las reclamaciones de deudas por cuotas de Seguridad Social... así como a las actas de liquidación, cuando unas y otras no hubiesen sido impugnadas o, en su caso, las resoluciones administrativas que las mismas originen...», títulos que tendrán la misma fuerza ejecutiva que las sentencias judiciales para proceder contra los bienes y derechos de los deudores: y este carácter ejecutivo y esta fuerza ejecutiva se señalan de las reclamaciones de deudas y de las actas de liquidación, sin que exista diferenciación por el hecho de que los deudores sean entes públicos o privados.

Esta contradicción legal ¹⁰³ sobre la incidencia automática en la situación de apremio en caso de impago de las reclamaciones de deudas, actas de liquidación o resoluciones que unas y otras puedan originar, se soluciona mediante la incorporación de un párrafo 3.º al apartado 2 del artículo 33 del TRSS, donde la novedad radica en la no aplicabilidad a los entes públicos del procedimiento administrativo de apremio, en el sentido de que, frente al principio general de que la falta de ingresos produce automáticamente la iniciación de la situación de apremio, se establece una excepción en favor del Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y las demás entidades de Derecho Público o empresas dependientes de las mismas, que realizan prestaciones públicas, los cuales no incidirán en apremio, aunque no hayan ingresado las deudas en plazo ¹⁰⁴.

2.2. Suministro de determinada información a la Seguridad Social.

Desde hace algunos años, la Tesorería General de la Seguridad Social (al igual que otras Administraciones Públicas) viene estableciendo una serie de procedimientos informáticos, que posibilitan un tratamiento en tiempo real de la información recaudatoria, con indudables efectos en la gestión recaudatoria de los recursos de la Seguridad Social, así como también, como consecuencia de ello, en la agilidad en el reconocimiento y en el cálculo de las prestaciones económicas.

A tal finalidad respondió el establecimiento de un procedimiento de transmisión de determinados datos e información por medio electrónico, conocido como Sistema de Remisión Electrónica de Datos -sistema RED-, implantado y regulado para las comunicaciones de datos para con la Seguridad Social, por la Orden del entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 3 de abril de 1995, y desarrollado por la Resolución de la Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social, de 23 de mayo de 1995.

¹⁰³ Un análisis de la misma se contiene en PANIZO ROBLES, J.A.: «Las novedades...» *op.cit.*

¹⁰⁴ La cuestión es importante, puesto que el hecho de incidir en apremio no implica solamente que las deudas sean objeto de un recargo del 20 por 100 o del 35 por 100, según los casos, sino, además, mientras que el recargo de mora puede ser objeto de condonación, en los términos que establezca el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el recargo de apremio no puede ser objeto de condonación. Sobre la condonación de deudas de Seguridad Social y en especial de los recargos, véanse el artículo 59 del Reglamento de Recaudación de los recursos de la Seguridad Social, y artículo 50 de la Orden de 22 de febrero de 1996, que desarrolla el anterior.

Desde su implantación se ha ido estableciendo toda una serie de medidas en orden a que los sujetos responsables de suministrar esa información se integren en el programa RED, algunas de las cuales han adoptado la forma de Ley. En tal sentido, la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, estableció una nueva regulación general¹⁰⁵, aunque de alcance limitado, sobre adquisición de bonificaciones, reducciones y otros beneficios en la cotización a la Seguridad Social. A su vez, la disposición adicional 10.ª de la Orden de 26 de enero de 1998, por la que se desarrollan las normas de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional contenidas en la Ley 65/1997, así como la disposición adicional sexta del Reglamento General de Recaudación de recursos del sistema de la Seguridad Social¹⁰⁶, impone la obligación de incorporarse al sistema RED tanto a las empresas autorizadas a la gestión centralizada de determinados trámites relacionados con la recaudación de cuotas de la Seguridad Social, como a los Graduados Sociales, que presten servicios para la Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, en gestiones de índole administrativa¹⁰⁷.

En este marco debe valorarse el contenido de los artículos 29 y 30 de la Ley de «acompañamiento», que supone también un paso más en la implantación efectiva del programa RED, del modo siguiente:

- El artículo 29 de la LMFAS determina que la adquisición y el mantenimiento de reducciones, bonificaciones y cualesquiera otros beneficios en las bases y tipos de cotización y en las cuotas de la Seguridad Social y demás conceptos de recaudación conjunta con las mismas, precisarán, en todo caso, que las empresas y demás sujetos responsables del cumplimiento de la obligación de cotizar que hubiesen solicitado u obtenido tales beneficios, suministren en soporte informático los datos relativos a la inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores, variaciones de datos de unas y otros, así como los referidos a cotización y recaudación en el ámbito de la Seguridad Social, en los términos y condiciones que se establezcan por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

La Ley 50/1998 admite excepciones a las obligaciones anteriores, ya que, transitoriamente, la Tesorería General de la Seguridad Social puede permitir la presentación de la documen-

¹⁰⁵ El artículo 77 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, establecía que para obtener reducciones en las cuotas de Seguridad Social, bonificaciones u otras clase de beneficio, las empresas y demás sujetos responsables debían encontrarse al corriente en el pago de las correspondientes cuotas. Además, caso de que se produjese una falta de ingreso, en plazo reglamentario, de aquéllas con posterioridad al reconocimiento del beneficio, tal hecho produciría la pérdida automática de esos beneficios, si bien solamente respecto a las cuotas correspondientes a períodos no ingresados en plazo.

¹⁰⁶ Aprobado por Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre. La disposición adicional sexta ha sido objeto de nueva redacción por el Real Decreto 2032/1998, de 15 de septiembre.

¹⁰⁷ Un análisis del contenido de la disposición adicional décima de la Orden de 26 de enero de 1998 se puede ver en PANIZO ROBLES, J.A.: «Novedades introducidas en el ámbito de la cotización a la Seguridad Social en el año 1998». *Revista de Trabajo y Seguridad Social. Recursos Humanos (Comentarios y Casos Prácticos)*. Ed. Estudios Financieros. Núm. 181. Abril. 1998. Págs. 3-32.

tación con trascendencia recaudatoria en soportes distintos de los informáticos, previa petición del interesado, y cuando la solicitud se justifique en atención al número de trabajadores, la dispersión de los mismos o la *naturaleza pública* del sujeto responsable ¹⁰⁸.

- A su vez, el artículo 30 de la LMFAS faculta al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales para determinar los supuestos y las condiciones en que las empresas, cualquiera que sea el Régimen de encuadramiento en la Seguridad Social, que, en 1.º de enero de cada ejercicio económico, agrupen más de 100 trabajadores en situación de alta deberán presentar en soporte informático los datos relativos a la inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores, variaciones de datos de unas y otros, así como los referidos a cotización y recaudación en el ámbito de la Seguridad Social y cualesquiera otros exigidos en la normativa de la misma.

Como en otros ámbitos, el artículo 30 de la Ley de «*acompañamiento*» pretende transponer al ámbito de la Seguridad Social una regulación establecida en el ámbito de la gestión tributaria, ya que la disposición final quinta de la Ley 66/1997 autorizó al Ministerio de Economía y Hacienda para que determinase mediante Orden los supuestos y condiciones en que las grandes empresas habrán de presentar por medios telemáticos sus declaraciones, declaraciones-liquidaciones, autoliquidaciones o cualesquiera otros documentos exigidos por la normativa tributaria ¹⁰⁹.

Dentro de los preceptos relacionados con la información recaudatoria, hay que situar, a su vez, el contenido del artículo 45 de la LMFAS, mediante los que se veda el acceso a información con contenido recaudatorio a los funcionarios para fines distintos de las funciones que les son propias, avanzándose de esta forma en el sigilo y en la reserva de tales datos.

En el año 1995, y a través de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, se procedió a modificar la redacción del artículo 36 del TRSS, estableciendo reglas sobre el deber de información por entidades financieras, funcionarios públicos y profesionales oficiales. De acuerdo con el apartado 6 de dicho

¹⁰⁸ El artículo 29 de la Ley 50/1998 introduce, en el ordenamiento de la Seguridad Social, una nueva diferenciación, según que el sujeto responsable de efectuar la obligación correspondiente tenga o no naturaleza pública.

¹⁰⁹ La autorización en el ámbito tributario tiene su reflejo añadido en la disposición final primera de la LMFAS, mediante la que se autoriza al Ministro de Economía y Hacienda para que determine, mediante Orden, los supuestos y condiciones en que las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local y los Organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de dichas Administraciones y de la Administración General del Estado, así como la Seguridad Social, habrán de presentar por medios telemáticos sus declaraciones, declaraciones-liquidaciones, autoliquidaciones o cualesquiera otros documentos exigidos por la normativa tributaria.

De igual modo, se autoriza al Ministro de Economía y Hacienda para que fije los supuestos y condiciones en que las pequeñas y medianas empresas podrán presentar por medios telemáticos las señaladas declaraciones, autodeclaraciones y demás documentos tributarios exigidos por la normativa tributaria.

artículo, los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración de la Seguridad Social en el ejercicio de sus funciones recaudatorias tienen carácter reservado y sólo pueden ser utilizados para fines recaudatorios, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo para los casos previstos legalmente ¹¹⁰. Quienes tengan conocimiento de tales datos están obligados al más estricto y completo sigilo -salvo en los casos señalados-; caso de incumplimiento y sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales a que hubiese lugar, la infracción de este deber de sigilo por parte del funcionario se considera como falta disciplinaria muy grave.

La modificación contenida en el artículo 45 de la LMFAS da un paso más allá, puesto que ya no sólo se sanciona administrativamente el incumplimiento del deber de sigilo, sino también el mero acceso, por parte de funcionario público, de información con trascendencia recaudatoria y para fines distintos de las funciones que le son propias. En este caso, la conducta es tipificada como falta disciplinaria grave ¹¹¹.

2.3. Justificación del mantenimiento del derecho al disfrute de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social.

Conforme a lo establecido en la disposición adicional 17.^a de la LMFAS, antes del 1.º de abril de 1999 (tres meses a partir de la entrada en vigor de la indicada ley) las empresas que disfruten de bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social por aplicación de las normas que en dicha disposición se detallan ¹¹², deberán acreditar ante el INEM el mantenimiento del derecho a la bonificación, aportando la documentación que se determine por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

¹¹⁰ Estas finalidades son la cesión o comunicación a las Administraciones Tributarias para el cumplimiento de sus obligaciones (art. 113 de la Ley General Tributaria), para la investigación o la persecución de delitos públicos, o las comunicaciones a las comisiones parlamentarias de investigación (RD-Ley 5/1994).

¹¹¹ La modificación normativa se instrumenta añadiendo un nuevo segundo párrafo al apartado 6 del artículo 36 del TRSS, con lo que su actual párrafo segundo pasa a constituir, con la misma redacción, el párrafo tercero.

¹¹² Las bonificaciones cuyo mantenimiento del derecho hay que justificar son las incluidas en las siguientes normas:

- Decreto 1293/1970, de 30 de abril, de trabajadores mayores de 40 años.
- Decreto 1377/1975, de 12 de junio, que modifica el Decreto 1293/1970, de 30 de abril, sobre empleo de trabajadores mayores de 40 años.
- Real Decreto 1445/1982, de 25 de junio, que regula diversas medidas de fomento del empleo.
- Real Decreto 3239/1983, de 28 de diciembre, sobre beneficios a empresas por contratación de trabajadores mayores de 45 años.
- Real Decreto 799/1985, de 25 de mayo, por el que se incentiva la contratación de jóvenes y se extiende esta medida a determinados programas y contratos vigentes.
- Real Decreto 1991/1984, de 31 de octubre, que regula la contratación a tiempo parcial, el contrato de relevo y la jubilación parcial.

Como se señala en la Memoria de la Ley de «acompañamiento», las bonificaciones establecidas en las normas a que se refiere la adicional 17.^a han ido creciendo paulatinamente, a pesar de la antigüedad en que se establecieron que, por extinción natural de los contratos, debería provocar una drástica disminución de las reducciones de cuotas, circunstancia que no se ha producido en la práctica, lo cual puede ser indicio de algún grado de utilización indebida de estas bonificaciones, todo lo cual explica esa especie de «renovación» en la concesión de la bonificación.

La no acreditación del derecho a los indicados beneficios tiene una consecuencia esencial, en cuanto que supone la pérdida automática de los mismos a partir del mes siguiente en que venza el plazo de los tres meses. Aunque, el literal de la ley se refiere a una «pérdida de la bonificación», lo cual implica una extinción de la misma, no parece que ése sea el sentido de la disposición adicional 17.^a de la LMFAS, por las consecuencias importantes que, en caso contrario, podrían derivarse, que no serían proporcionadas al incumplimiento de un deber de comunicación con la Administración. Piénsese, por ejemplo, en una empresa que deja, por cualquier motivo, de acreditar el mantenimiento de las bonificaciones, aunque, realmente, en la misma concurren todos y cada uno de los requisitos que condicionaban el reconocimiento y el mantenimiento de dicha bonificación.

Por ello, cabría una interpretación de la disposición legal en la que la no acreditación en plazo implicase una suspensión en la aplicación de la bonificación de las cuotas de Seguridad Social que, en su caso, se reanudaría con efectos retroactivos, una vez que se efectuase la acreditación correspondiente. Sin embargo, caben serias dudas de que pueda prosperar una interpretación como la señalada, a la vista del propio literal de la adicional 17.^a, que se refiere expresamente a la «pérdida automática».

Por estas razones, se entiende que las consecuencias derivadas de la ley se sitúan en una posición intermedia entre la pérdida total de la bonificación y la suspensión de la misma. La no acreditación en plazo de las condiciones que justificaban el reconocimiento y el mantenimiento de la subvención implica una pérdida automática de la subvención en las liquidaciones de cuotas por los meses que hayan transcurrido, a partir de los tres desde la entrada en vigor de la Ley 50/1998. Una vez que se haya acreditado el mantenimiento del derecho a la bonificación, procedería la aplicación de la misma por las mensualidades subsiguientes.

-
- Real Decreto 1194/1985, de 17 de julio, por el que se acomodan al amparo de lo establecido en la disposición adicional séptima de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, las normas de anticipación de la edad de jubilación, como medida de fomento de empleo.
 - Ley 22/1992, de 30 de julio, de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo.

3. Modificaciones en el ámbito de la acción protectora.

3.1. Prestaciones de muerte y supervivencia.

3.1.1. Reducción del período de cotización para poder causar pensiones de viudedad, cuando el causante no se encuentre en alta.

El artículo 32 de la LMFAS, a través de sus primeros cuatro apartados, modifica los artículos 174 a 176 del TRSS -que ya habían sido, al menos los dos primeros de ellos, objeto de nueva redacción por la Ley 66/1997-, reguladores, respectivamente de las prestaciones de viudedad, de orfandad y en favor de determinados familiares.

Conforme a la nueva redacción del artículo 174 del TRSS, tendrá derecho a la pensión de viudedad, con carácter vitalicio, salvo que se produzca alguno de los casos de extinción que legal o reglamentariamente se establezcan, el cónyuge superviviente cuando, al fallecimiento de su cónyuge, éste, si al fallecer se encontraba en alta o situación asimilada a la de alta, hubiera completado el período de cotización que reglamentariamente se determine. Si la causa de su muerte fuese un accidente, sea o no de trabajo, o una enfermedad profesional, no se exigirá ningún período previo de cotización.

No obstante, también tendrá derecho a la pensión de viudedad el cónyuge superviviente aunque el causante, a la fecha de fallecimiento, no se encontrase en alta o en situación asimilada a la de alta, siempre que el mismo hubiera completado un período mínimo de cotización de 15 años.

Hasta el año 1985, era un regla general que, a efectos de las correspondientes prestaciones, el causante de la misma se debía encontrar en alta o en una situación que el ordenamiento de la Seguridad Social calificase de asimilación al alta. Este principio general fue modificado por la Ley 26/1985, de 31 de julio, mediante la que se posibilitó que las pensiones de jubilación y de incapacidad permanente, estas últimas en los grados de incapacidad absoluta y de gran invalidez, pudiesen causarse aunque el interesado no estuviese en alta en la Seguridad Social; sin embargo, esa posibilidad no se extendió a las pensiones por muerte y supervivencia, lo cual podía ocasionar que unas personas perdieran el derecho a una pensión, aunque el familiar fallecido hubiese completado «*largos períodos de aseguramiento*» con el sistema, por el mero hecho de que, en la fecha del fallecimiento no se encontrase en alta o en situación asimilada.

Esta situación se intentó remediar a través de la modificación legislativa, llevada a cabo por la disposición adicional 13.^a de la Ley 66/1997 (a través de la cual se dio nueva redacción al art. 174 del TRSS) al permitir que el viudo/a de la persona fallecida pudiese causar pensiones de viudedad, aunque el causante no estuviese, en la fecha del fallecimiento, en alta o en situación

de asimilación al alta, siempre que aquél hubiese completado un período mínimo de 22 años de cotización. El artículo 32 de la LMFAS reduce, en los supuestos indicados, el período de cotización exigido hasta los 15 años, con lo que se unifican los períodos de cotización exigibles para el acceso a las pensiones, cuando el causante, en el momento del hecho causante, no se encontrase en alta o en situación de asimilación al alta ¹¹³.

La nueva regulación no sólo se aplica a los fallecimientos que se produzcan a partir de la entrada en vigor de la Ley 50/1998, sino que, siguiendo el precedente de la Ley de «acompañamiento» para 1998, se le da carácter retroactivo, es decir, que es de aplicación también a los fallecimientos que se hayan producido anteriormente, si bien los efectos económicos no podrán retrotraerse a una fecha anterior a 1.º de enero de 1999 ¹¹⁴.

3.1.2. La pensión de orfandad cuando el causante no se encuentre en alta.

Los criterios expuestos respecto de la pensión de viudedad, en los supuestos en que el causante no estuviese en alta o en situación de asimilación al alta, también se extienden (en virtud de la remisión que se efectúa en el segundo párrafo del art. 175.1 del TRSS al segundo párrafo del art. 174.1) a las pensiones de orfandad, siempre que el causante hubiese completado un período de cotización de 15 años. En tales casos, también podrán generarse pensiones de orfandad.

Para solucionar los problemas interpretativos que podrían deducirse del contenido de la disposición adicional 13.ª de la Ley 66/1997 ¹¹⁵, el apartado dos del artículo 32 de la Ley 50/1998, si bien, posibilita que puedan causarse pensiones de orfandad, cumpliendo los requisitos exigidos, aunque el fallecimiento se hubiese producido con anterioridad a la fecha de su entrada en vigor, sin embargo limita los efectos económicos al 1.º de enero de 1999.

¹¹³ Un análisis de la reforma de la Ley 66/1997 en esta materia puede verse en GALA DURÁN, Carolina: «El derecho a la pensión de viudedad en los casos de nulidad, separación y divorcio: la nueva redacción del artículo 174 de la Ley General de la Seguridad Social». *Aranzadi Social*. Núm. 9. Septiembre. 1998.

¹¹⁴ El carácter retroactivo se deduce del contenido del apartado dos del artículo 32 de la LMFAS, a cuyo tenor, «cuando se cause derecho a pensiones de viudedad... los efectos económicos de la correspondiente pensión en ningún caso podrán retrotraerse a una fecha anterior a 1 de enero de 1999». El hecho de que se ponga límite al derecho al cobro, indica que el derecho ha podido nacer antes, con lo cual se está admitiendo el carácter retroactivo de la disposición.

¹¹⁵ En la disposición adicional 13.ª de la Ley 66/1997, la aplicación de la regulación, en orden a poder causarse pensiones de orfandad sin que el causante estuviese en situación de alta o de asimilación al alta, se producía por una remisión en el segundo párrafo del artículo 175.1 del TRSS de lo previsto en el artículo 174.1 del TRSS.

Ahora bien, en el artículo 175 del TRSS no se producía formalmente una referencia al tercer párrafo del citado artículo 174.1, que establecía que los efectos económicos de los hechos causantes producidos antes de la entrada en vigor de la Ley 66/1997 no podían ir más allá del 1.º de enero de 1998. Con ello, y aun no siendo coherente, surgía la duda legal de si, en las pensiones de orfandad, no cabía la posibilidad de que una pensión de orfandad denegada en su momento o no solicitada, por no acreditarse los requisitos entonces exigidos, pudiera reconocerse en 1998 con efectos económicos anteriores al 1.º de enero de 1998. No obstante, hay que tener en cuenta que los efectos económicos de las prestaciones de muerte y supervivencia, en general, y de la pensión de orfandad, en particular, sólo se entienden producidos a partir de los tres meses anteriores a la fecha en que se presente la correspondiente solicitud.

3.1.3. Modificaciones en la regulación de las prestaciones en favor de determinados familiares ¹¹⁶.

La reforma de las pensiones de muerte y supervivencia contenida en la disposición adicional 13.^a de Ley 66/1997 no se extendió a las pensiones y demás prestaciones en favor de determinados familiares. Esta extensión se produce en la LMFAS, por cuanto para estas prestaciones se prevé -apartado tres del citado art. 32- que puedan causarse las mismas, aunque el causante, en el momento del fallecimiento no se encontrase en alta, siempre que se hubiese acreditado un período de 15 años. Al igual que en el caso de las pensiones de viudedad y de orfandad, para las correspondientes a otros familiares del fallecido (apdo. cuatro del art. 32), se posibilita que la nueva regulación pueda aplicarse a hechos causantes acaecidos con anterioridad al 1.º de enero de 1999, si bien limitando los efectos económicos del reconocimiento, como máximo, a dicha fecha.

Sin embargo, respecto de la nueva modificación de las prestaciones de muerte y supervivencia surge el problema de aplicación a los Regímenes Especiales que conforman la estructura del sistema de la Seguridad Social, dado el silencio legal, frente a lo que sucede en los casos de las prestaciones de viudedad y orfandad, ya que para ambas, la disposición adicional octava del TRSS declara de aplicación a todo el sistema de la Seguridad Social lo establecido, entre otros, en los artículos 174.1 y 175.1. Por el contrario, en lo que respecta a las prestaciones en favor de familiares, la mencionada disposición adicional octava únicamente declara aplicable a la totalidad de los Regímenes el apartado 4 del artículo 176 del TRSS, pero no su apartado 1, en el que se contiene la nueva regulación. Ante dicho silencio normativo, habrá que estar a lo que establezcan los respectivos Regímenes de la Seguridad Social y a la remisión expresa o no, en esta materia, a la regulación que se contenga en el Régimen General de la Seguridad Social.

3.2. Revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social.

La disposición derogatoria sexta de la LMFAS procede a la derogación del apartado 1.3 del artículo 48 del TRSS, con el alcance señalado en el apartado I.1.

3.3. Ampliación del plazo para aprobar las disposiciones de desarrollo de la Ley 24/1997, en materia de declaración de la incapacidad permanente.

La Ley 24/1997, a través de su artículo 8.º uno, procedió a dar nueva redacción al artículo 137 del TRSS, respecto a los grados de incapacidad permanente, estableciendo que ésta, cual-

¹¹⁶ Las prestaciones familiares aparecen recogidas en el artículo 176 del TRSS. Para un análisis de las prestaciones familiares en el ámbito de la Seguridad Social pueden consultarse RODRÍGUEZ INIESTA, G.: «Las prestaciones de Seguridad Social en favor de familiares». *REDT*. Núm. 49. 1991; GARCÍA VIÑA, J. y RIVAS VALLEJO, M.P.: Las prestaciones de supervivencia en el sistema de la Seguridad Social. Cedeca. 1996; CASTRO ARGÜELLES, M.A.: «Prestaciones de Seguridad Social en favor de familiares». *La Ley-Actualidad*. 1998 y «Prestaciones en favor de familiares. Requisitos generales y alcance del derecho de alimentos». *Aranzadi Social*. Núm. 6. 1998.

quiera que fuese la causa determinante, se calificaría en función del porcentaje de reducción de la capacidad de trabajo del interesado, valorado de acuerdo con la lista de enfermedades que se aprobase reglamentariamente, en unos grados determinados (incapacidad permanente parcial, incapacidad permanente total, incapacidad permanente absoluta y gran invalidez). A su vez, el apartado 3 del citado artículo 137 del TRSS prevé que la lista de enfermedades, la valoración de las mismas, a efectos de la reducción de la capacidad de trabajo, y la determinación de los distintos grados de incapacidad, así como el régimen de incompatibilidades de los mismos, serán objeto de desarrollo reglamentario por el Gobierno, previo informe del Consejo General del Instituto Nacional de la Seguridad Social ¹¹⁷.

A fin de cubrir el vacío legal que se podría producir hasta tanto se aprobasen las disposiciones reglamentarias mencionadas, el artículo 8.º dos de la Ley 24/1997 incorporó en el TRSS una nueva disposición transitoria quinta bis, en el sentido de que el contenido del nuevo artículo 137 sería de aplicación en la fecha en que entrasen en vigor las disposiciones reglamentarias, contenidas en el apartado 3 de dicho artículo, *que deberían aprobarse en el plazo de un año*. Entre tanto, se seguiría aplicando la normativa en vigor.

Del contenido del artículo 137.1 del TRSS podría desprenderse que la calificación de la incapacidad permanente debería efectuarse a través de esa lista de enfermedades, que actuaría como una especie de baremo, de forma que a una determinada enfermedad (o lesión), y conforme a la incidencia de la misma en la capacidad del interesado, le correspondería una puntuación; teniendo en cuenta el conjunto de enfermedades o lesiones padecidas por el interesado, se obtendría una determinada calificación que daría lugar o no a una declaración de la incapacidad permanente, así como, en su caso, a un determinado grado ¹¹⁸.

Sin embargo ésa no parece ser la finalidad de la reforma, teniendo en cuenta el apartado 2 del artículo 137 del TRSS, ya que, a tenor del mismo, la calificación de la incapacidad permanente se determinará en función del porcentaje de reducción de la capacidad de trabajo, teniendo en cuenta la incidencia de dicha reducción en el desarrollo de la profesión que ejercía el interesado o del grupo profesional, en que aquélla se encuadraba, antes de producirse el hecho causante de la

¹¹⁷ Para un análisis de las modificaciones legales introducidas en, materia de incapacidad permanente, por la Ley 24/1997, pueden consultarse, entre otros, CASTIÑEIRA FERNÁNDEZ, J.: «Reforma parcial de la Seguridad Social. Comentarios a las Leyes 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social y 66/1997, de 30 de diciembre, de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado». *Relaciones Laborales*. Núm. 6. 1998; DESDENTADO BONETE, A.: «La protección de la incapacidad permanente en la Ley de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social». *Revista del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*. Núm. 4. 1997. Págs. 65 y ss.; MARTÍNEZ BARROSO, M.R.: «Una reforma inacabada: la incapacidad permanente». Ed. Estudios Financieros. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. Recursos Humanos (Comentarios y Casos Prácticos)*, Núm. 184. Julio 1998. Págs. 23-59; MERCADER UNGUINA, J.R.: «La reforma de la acción protectora en la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de la seguridad Social». *Relaciones Laborales*. Núm. 23. 1997. Págs. 79 y ss.

¹¹⁸ El sistema de determinación de un determinado grado de incapacidad, según una puntuación o baremo, no es extraño en el derecho comparado y, a su vez, se utiliza en algunas áreas de protección social en España. Éste es el caso, por ejemplo, de la determinación de la minusvalía o de la invalidez, a efectos de la pensiones no contributivas, o de la incapacidad a efectos de determinadas pensiones especiales de Clases Pasivas del Estado.

incapacidad permanente. Con esta regulación -que entra en cierta contradicción con el apdo. 1- difícilmente podría establecerse un baremo, por cuanto que para hacerlo posible habría que relacionar cada una de las enfermedades o lesiones con cada uno de los puestos de trabajo, profesiones o categorías profesionales ¹¹⁹. Dado el número de enfermedades que se contienen, por ejemplo, en la «*Clasificación Internacional de Enfermedades*» (CIE) o el elevado grupo de puestos de trabajo y profesiones, se comprenderá que la empresa es «*ciclópea*», además de ser dudoso que ello llevase a conclusiones que permitiesen una mejora y una objetivación en la gestión de la incapacidad permanente, y que ello explique que haya transcurrido el plazo para llevar a cabo la habilitación legal sin que se hayan aprobado las disposiciones reglamentarias ¹²⁰.

El transcurso de plazo produce que la habilitación legal decaiga, sin que pueda hacerse uso de la misma. Por ello, la disposición adicional 39.^a ¹²¹ amplía hasta el 31 de diciembre de 1999 el plazo previsto en la disposición transitoria quinta bis del TRSS, en orden a la a la aprobación de las disposiciones reglamentarias de desarrollo y aplicación del artículo 137 del TRSS ¹²².

3.4. Protección de los minusválidos.

La Ley 50/1998 contiene una serie de preceptos que inciden, de forma directa o indirecta, en la protección de las personas minusválidas, si bien todas ellas tienen un objetivo común, como es la de potenciar los mecanismos que posibiliten la integración socio-laboral de los discapacitados ¹²³.

3.4.1. Capitalización de las prestaciones por desempleo como medida de fomento del autoempleo de los minusválidos.

El artículo 31 de la Ley de «*acompañamiento*» incluye a los trabajadores minusválidos que se conviertan en trabajadores autónomos en el ámbito de aplicación del número 1.º del artículo 1.º y del artículo 6.º del Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio, por el que se regula el abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único como medida de fomento del empleo.

¹¹⁹ Piénsese, por ejemplo, en la pérdida de un dedo de la mano. Esta lesión, en la práctica totalidad de los profesionales no constituiría una incapacidad permanente; sin embargo, para otros -por ejemplo, un pianista profesional- sí podría dar lugar a esa misma situación.

¹²⁰ El plazo finalizó el día 5 de agosto de 1998.

¹²¹ La disposición derogatoria sexta no se contenía en el proyecto de ley aprobado por el Gobierno y fue incorporada al texto de la ley, a través de una enmienda en la tramitación de la misma ante el Senado.

¹²² Puede ser cuestionable que se amplíe un plazo que ya no existía en el momento en que se produce esa ampliación. Tal vez, desde un punto de vista técnico, hubiese sido preferible proceder a dar una nueva habilitación legal para la aprobación de las normas reglamentarias a que se refiere el artículo 137 del TRSS.

¹²³ Para un análisis de la incidencia de la integración laboral y de la protección de las personas minusválidas, véase el Núm. 91 de *Tribuna Social*. Julio de 1998, con trabajos como los de ALONSO GARCÍA, B.: «La integración del minusválido en el mercado ordinario de trabajo». Págs. 7-24; GARCÍA MURCIA, J.: «El trabajo de los incapacitados», págs. 25-40; ESTEBAN LEGARRETA, R.: «La relación laboral especial de los minusválidos», págs. 41-55; SEMPERE NAVARRO, A.: «El trabajo de los minusválidos: Problemas de su regulación», págs. 56-75; o CARDENAL CARRO, M.: «Jurisprudencia reciente sobre el trabajo de los minusválidos», págs. 76-109.

El apartado 3 del artículo 228 del TRSS prevé la posibilidad de que la Entidad gestora puede abonar por una sola vez el valor actual del importe de la prestación por desempleo, en su nivel contributivo, y correspondiente al período a que tenga derecho el trabajador en función de las cotizaciones efectuadas, si bien esa posibilidad se condiciona a que así se establezca en los programas de fomento de empleo. La previsión legal está desarrollada en el Real Decreto 1044/1985, en la que se condiciona a que el solicitante de la capitalización acredite la realización de una actividad como socio trabajador de cooperativa o de una sociedad laboral. En esta situación, el INEM no sólo abona el valor actual de la prestación, sino también el 50 por 100 de la cuota al Régimen de Autónomos o el 100 por 100 de la aportación a cargo del trabajador en el Régimen que corresponda, durante todo el tiempo en que aquél hubiese estado percibiendo la prestación por desempleo. La percepción del capital es una causa de extinción de la prestación ¹²⁴.

El contenido del artículo 31 de la Ley 50/1998 se dirige a poner en práctica lo establecido en el punto IV.5 del Plan de Medidas Urgentes para la Promoción del Empleo de las Personas con Discapacidades, aprobado por el Consejo de Ministros del 3 de octubre de 1997, así como en el Acuerdo entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las Asociaciones de Minusválidos, en el que se preveía la promoción de medidas en orden al restablecimiento de la modalidad de pago único de las prestaciones por desempleo, en favor de los trabajadores minusválidos, perceptores de las prestaciones por desempleo, que deseen acceder al mercado de trabajo mediante fórmulas de desempleo.

3.4.2. La reserva de puestos de trabajo en favor de minusválidos.

El artículo 38 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, en la redacción dada por la disposición adicional 39.^a de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, estableció la obligación legal de las empresas, que empleasen 50 o más trabajadores, a que de entre ellos, al menos, el 2 por 100 sean trabajadores minusválidos, añadiéndose que, de manera excepcional, las empresas públicas y privadas podrían quedar exentas de esa obligación, de forma parcial o total:

- Bien a través de acuerdos recogidos en la negociación colectiva sectorial, de ámbito estatal o, en su defecto, de ámbito inferior, de conformidad con lo establecido en el artículo 83, apartados 2 y 3, del Estatuto de los Trabajadores, o
- Bien por opción voluntaria del empresario, debidamente comunicada a la autoridad laboral.

¹²⁴ El capital recibido está exento de tributación en el IRPF, hasta un límite de 1 millón de pesetas, siempre que ese capital se dedique a las finalidades previstas, de conformidad con lo establecido en el artículo 7.º n) de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias, que deroga y sustituye a la Ley 18/1991.

No obstante, esa exención quedaba condicionada a que la empresa aplicase determinadas medidas alternativas, dirigidas a la integración de personas minusválidas.

La nueva redacción, dada por la Ley 66/1997, ha originado interpretaciones contradictorias, al entenderse erróneamente que era posible, por negociación colectiva sectorial, exonerar a las empresas del cumplimiento de la obligación de reserva de empleo en favor de los minusválidos sin cumplir con las medidas alternativas que aquel precepto hace referencia, al entenderse que la obligación de la aplicación de las medidas alternativas únicamente operaba cuando la exención se producía por decisión individual del empresario, pero no cuando la misma operaba en virtud de la negociación colectiva.

Para salir al paso de tales interpretaciones, la disposición adicional 11.^a de la LMFAS modifica el segundo párrafo del artículo 38.1 de la Ley 13/1982, en el sentido de que, frente a la regla de reservar un determinado porcentaje de la plantilla en favor de trabajadores minusválidos, las empresas, tanto públicas como privadas, podrán quedar exentas de esta obligación, de forma total o parcial, bien a través de acuerdos recogidos en la negociación colectiva de ámbito estatal, o, en su defecto, de ámbito inferior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 68, apartados 2 y 3 del Estatuto de los Trabajadores, bien por opción voluntaria del empresario, debidamente comunicada a la autoridad laboral, y siempre que *en ambos supuestos* (ésta es la precisión que introduce la Ley 50/1998) se apliquen las medidas alternativas que se apliquen reglamentariamente.

No obstante, no deja de ser paradójico que las empresas públicas puedan excluirse de la aplicación de medidas de reinserción de personas minusválidas, circunstancia que ha sido objeto de críticas ¹²⁵. Tal vez, como contrapartida la Ley de «acompañamiento», a través de su artículo 35, apartado once, introduce un nuevo apartado 5 en el artículo 27 de la Ley 8/1988, de Infracciones y Sanciones del Orden Social, tipificando como conducta sancionable el incumplimiento de las obligaciones legales de reserva de puestos de trabajo en favor de minusválidos o de la aplicación de la adopción de medidas alternativas, con carácter excepcional.

3.5. Ampliación de los beneficios de cotización en los contratos de sustitución de los trabajadores de cooperativas en baja por maternidad o adopción.

Aunque no relacionado directamente con la acción protectora de la Seguridad Social, sin embargo el contenido de la disposición adicional 23.^a de la LMFAS sí incide en la misma en cuanto propicia una mejor protección de los supuestos de maternidad, adopción y acogimiento ¹²⁶, por

¹²⁵ Ésta es la opinión del CES que, en su dictamen al proyecto de Ley de «acompañamiento» proponía que la posibilidad de acogerse a medidas alternativas a la contratación de personas minusválidas se limitase exclusivamente a las empresas privadas.

¹²⁶ La legislación de Seguridad Social, a través del contenido del Capítulo IV. bis del TRSS -introducido por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre- protege las situaciones de maternidad y adopción (y dentro de ésta, el acogimiento preadoptivo). Se ha discutido si, dada la literalidad de los artículos 133 bis y 133 ter del TRSS, así como la modificación de

parte de los socios trabajadores o de los socios de trabajo de las sociedades cooperativas, al extender a estas entidades los beneficios previstos en el Real Decreto-Ley 11/1998, de 4 de septiembre, cuando sustituyan a los trabajadores durante los períodos de descanso por maternidad o adopción.

En la situación de maternidad o adopción, la legislación de Seguridad Social considera a los trabajadores en una situación de asimilación al alta, manteniéndose la obligación empresarial y del trabajador de cotizar a la Seguridad Social, como si éste estuviese en activo. La novedad introducida por el Real Decreto-Ley 11/1998, consiste en que, manteniendo esta obligación, exonera a las empresas del pago de cotizaciones sociales por los trabajadores que contraten, en la modalidad de contratos de interinidad, para sustituir a los trabajadores en baja, cotizaciones que son satisfechas por la propia Administración.

Estos beneficios son los que se extienden a las sociedades cooperativas, respecto a los socios trabajadores o socios de trabajo de las mismas que se encuentren disfrutando de los períodos de descanso, con independencia del Régimen de Seguridad Social en que los trabajadores estén encuadrados ¹²⁷, con la única condición de que los contratos de interinidad sean realizados con trabajadores desempleados.

3.6. Plazo para reclamar el cumplimiento de las obligaciones.

El apartado 2 del artículo 241 del Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de mayo, LPL establecía como plazo para

la figura del acogimiento de menores, operada a través de la Ley Orgánica 15/1996, además de la maternidad biológica y la adopción, puedan ser objeto de protección todas las modalidades de acogimiento, tanto el preadoptivo, como el familiar -máxime, si éste es permanente-.

Con independencia de que se considera que la figura del acogimiento familiar permanente de un menor debería ser objeto de protección, en cuanto que en el mismo concurren buena parte de los presupuestos que caracterizan la adopción, sin embargo, desde un punto de vista de estricta legalidad, dicha situación no es objeto de protección de la Seguridad Social, ya que las situaciones básicas protegidas son dos: la maternidad biológica y la adopción. Únicamente, en el caso de la última el inicio de la respectiva baja laboral -y la consiguiente prestación económica de la Seguridad Social- podrá computarse desde la fecha de la resolución judicial que constituya la adopción o, en su caso, de la resolución judicial o administrativa que constituya el acogimiento. Pero este acogimiento, se insiste, ha de tener una finalidad clara, la adopción, que es la situación protegida. Por ello, cualquier extensión de la protección de Seguridad Social (y de la suspensión del contrato de trabajo, en los términos previstos en el art. 48 del ET o en el art. 30.3 de la Ley 30/1984, de Medidas de la Función Pública) precisa una modificación legal en el mismo sentido.

¹²⁷ Conforme a lo establecido en la disposición adicional 4.ª de la Ley 3/1987, de 3 de abril, General de Cooperativas, los socios de las Cooperativas de Trabajo Asociado pueden optar por encuadrarse en la Seguridad Social como trabajadores por cuenta propia o como trabajadores por cuenta ajena, en el Régimen General o en el Especial que corresponda en función de su actividad. Las previsiones legales están desarrolladas en el Real Decreto 225/1989, de 3 de marzo, cuyo contenido fue incorporado al artículo 8.º del Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en el sistema de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 84/1996, de 26 de enero, Decreto que procedió, de igual modo, a la derogación del 225/1989.

reclamar el cumplimiento de las obligaciones consistentes en entregas de sumas de dinero el de un año. La aplicación de este precepto estaba originando problemas a la Seguridad Social cuando la misma instaba la ejecución de sentencias condenatorias, por responsabilidad empresarial, al pago de pensiones u otras prestaciones.

Declarada la empresa responsable al pago de las pensiones u otras prestaciones, por incumplimiento de las obligaciones para con la Seguridad Social y mediante la correspondiente sentencia de los órganos jurisdiccionales del orden social, ésta, por aplicación del artículo 126.3 del TRSS, generalmente contenía también la obligación de anticipar el importe de las prestaciones a sus beneficiarios (bien por la Entidad Gestora, bien por la Mutua o la Tesorería General de la Seguridad Social), por lo que estos Organismos debían proceder a efectuar el correspondiente anticipo. Ahora bien, posteriormente, cuando se intentaba instar la ejecución de la sentencia condenatoria para la empresa declarada responsable, de manera que por ésta se constituyese el respectivo capital coste, dicha ejecución podía no llevarse a cabo si había transcurrido más de un año, al entender los Tribunales ¹²⁸, que el supuesto entraba de lleno en el artículo 141.2 de la LPL, al tratarse de una entrega de dinero. El transcurso del plazo de un año producía la prescripción de la acción. De esta forma, la Seguridad Social, aun no siendo responsable principal, por la vía del referido anticipo de las prestaciones y la prescripción de la acción, podía tener que hacerse cargo de las mismas hasta su extinción y sin posibilidad de resarcirse frente al empresario, si éste alegaba la prescripción de la correspondiente acción.

La disposición adicional 3.^a de la Ley de «acompañamiento» viene a cambiar esta situación, al dar nueva redacción al apartado 2 del artículo 241 de la LPL, en el sentido de que el plazo para reclamar el cumplimiento de las obligaciones de entregas de suma de dinero será de un año, manteniendo, de esta forma, la redacción anterior. Sin embargo, cuando se trate de prestaciones periódicas de la Seguridad Social, el plazo para instar la ejecución será el mismo que el fijado en la Leyes sustantivas para el ejercicio de la acción de reconocimiento del derecho a la prestación de que se trate o será imprescriptible si dicho derecho tuviera ese carácter en tales Leyes, con lo cual el plazo de prescripción coincide con el plazo establecido en las normas sustantivas.

Asimismo, si la Entidad Gestora o colaboradora de la Seguridad Social, por aplicación del artículo 126 del TRSS, hubiese procedido al pago de las prestaciones económicas de las que fuese responsable la empresa, podrá instar la ejecución de la sentencia en los plazos señalados en el párrafo anterior, plazos que se computan a partir de la fecha de pago por parte de la Entidad que hubiese anticipado la prestación ¹²⁹.

¹²⁸ SSTS, en unificación de doctrina, de 20 y 27 de octubre de 1997.

¹²⁹ En la redacción del proyecto de Ley aprobado por el Gobierno no se contenía la fecha en que se computaba el *dies a quo* del plazo para la ejecución de la sentencia, laguna que se completa en el texto definitivo, a través de una enmienda presentada en la tramitación parlamentaria.

3.7. *La validez de las cotizaciones a la Seguridad Social satisfechas durante la percepción del subsidio asistencial de desempleo en favor de mayores de 52 años.*

La disposición adicional 21.^a de la LMFAS incorpora en el TRSS una nueva disposición adicional (la 28.^a) a través de la cual se produce una modificación en la regulación del subsidio asistencial de desempleo, en favor de trabajadores mayores de 52 años, mediante la alteración del apartado 2 del artículo 218 del TRSS, en el que se establece la cotización a la Seguridad Social durante la percepción del citado subsidio.

Para comprender mejor el sentido y la naturaleza de la modificación, resulta conveniente conocer cuál es la regulación actual de la materia y cuál es la interpretación que han dado los Tribunales respecto a esta cuestión.

La Ley 31/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo, estableció, dentro de las modalidades asistenciales de desempleo, un subsidio en favor de los trabajadores mayores de 52 años que, aparte de acreditar el resto de los requisitos, reuniesen todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a la pensión de jubilación en la modalidad contributiva ¹³⁰. Durante el período de percepción del subsidio, además de la correspondiente renta económica ¹³¹, la Entidad Gestora -el INEM- cotiza a la Seguridad Social, y en favor del interesado, por las contingencias de asistencia sanitaria, protección a la familia y por jubilación. Con esta última cotización se pretende que el interesado continúe en una situación de asimilación al alta, con cotización, lo que tendrá incidencia en la pensión de jubilación que podrá percibir en el momento de la extinción del subsidio.

Se ha discutido si las cotizaciones efectuadas, durante la percepción del subsidio de desempleo en favor de los trabajadores mayores de 52 años, servían o no a efectos del período de carencia exigido para la pensión de jubilación. En una primera aproximación al tema, la cuestión no tendría que plantearse: si para acceder al subsidio es preciso reunir todos los requisitos, salvo la edad, para tener derecho a la pensión de jubilación, dentro de tales requisitos se encuentra precisamente la acreditación del período de carencia para la pensión de jubilación -15 años-; si ya se tiene acreditado este período previamente a la concesión del subsidio, difícilmente podría considerarse para la acreditación de dicho período ¹³². No obstante, el Tribunal Supremo ¹³³ ha establecido que las cotizaciones son válidas a efectos de completar el período de carencia, en cuanto que las normas reguladoras del subsidio únicamente señalan que, durante la percepción del subsidio, la Entidad Gestora cotizará por jubilación, sin que se ponga ninguna limitación a los efectos que puedan surtir esas cotizaciones.

¹³⁰ Un análisis de este subsidio se encuentra en TOSCANI GIMÉNEZ, D.: *El subsidio de prejubilación*. Edit. Tirant lo Blanc. Valencia. 1997.

¹³¹ En un importe equivalente al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, sin inclusión de pagas extraordinarias.

¹³² Éste era el criterio de la Entidad Gestora. Véanse las Circulares de la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social, de 25 de mayo de 1992 y 25 de marzo de 1994.

¹³³ SSTs, dictadas en recursos de casación para la unificación de la doctrina, de 21-2-1997, 6-3-1997, 23-6-1997 ó 18-11-1997.

Si, como se ha indicado, para acceder al subsidio hay que tener completado el período de carencia ¿cómo entonces las cotizaciones van a permitir completar un período ya acreditado? La incongruencia no es tal, si se tiene en cuenta que, por aplicación de las normas comunitarias o, en su caso, de determinados Convenios Bilaterales, a efectos del acceso a las prestaciones de Seguridad Social, incluidos el desempleo, se totalizan las cotizaciones acreditadas en cada uno de los países. Es decir, que la aplicación de las sentencias, si bien no tienen efecto cuando para acceder al subsidio únicamente se consideran cotizaciones españolas, sí puede tenerlo cuando se procede a la totalización indicada.

En estos supuestos -los de acreditación de cotizaciones en España y en otros países¹³⁴-, si en España no se acredita el período de 15 años, se procede al cómputo de las cotizaciones efectuadas en los demás países, considerando las mismas como acreditadas en España, si bien la prestación a percibirse lo estará en función de la regla *pro rata*, es decir, en proporción a los años de cotización acreditados en España con respecto al total de las cotizaciones¹³⁵. En tales casos, las cotizaciones por jubilación acreditadas durante la percepción del subsidio servirán para mejorar la pensión *pro rata*, pero no para abrir un derecho aislado. Sin embargo, de la aplicación de las sentencias del Tribunal Supremo¹³⁶ se produce la paradoja de que, habiéndose abierto el subsidio, a través de la totalización de todas las cotizaciones -que daría lugar a una pensión de jubilación *pro rata*-, posteriormente, y como consecuencia de la validez de las cotizaciones acreditadas en el período de percepción del subsidio a efectos de completar el período de carencia de la pensión de jubilación, dará lugar a una pensión propia del sistema de la Seguridad Social.

Un ejemplo permitirá comprender mejor el efecto que se deducía de las sentencias del Tribunal Supremo. Piénsese, por ejemplo, una persona con 52 años que, además de cumplir los demás requisitos exigidos¹³⁷, acredita 13 años de cotización en Francia y 2 en España. Esta per-

¹³⁴ A los que le sean de aplicación los Reglamentos comunitarios de coordinación o determinados Convenios Bilaterales.

¹³⁵ Tradicionalmente, la totalización no operaba de la forma indicada, cuando las cotizaciones acreditadas en España eran inferiores a un año, en virtud de las disposiciones contenidas en el artículo 48 del Reglamento CEE 1408/1971; en tales supuestos, el Estado competente tomará como suyos los períodos, inferiores a un año, acreditados a otro Estado, pero sin que este último asuma ninguna responsabilidad ni obligación. No obstante, esta práctica ha quedado vedada tras la Sentencia del Tribunal Europeo de Justicia, de 20 de febrero de 1997, en el caso «Martínez Losada», que ha entendido que el artículo 48 del Reglamento CEE está contenido dentro de las previsiones reguladoras de las pensiones, sin que se pueda aplicar a una prestación, como el subsidio de desempleo en favor de trabajadores mayores de 52 años, que, al tratarse de una prestación de desempleo, tiene una regulación específica en las normas comunitarias de coordinación de la Seguridad Social, entre las que no se encuentra la de no totalización de períodos de cotización, cuando en uno de los Estados no se acrediten períodos de cotización iguales o superiores a un año.

¹³⁶ Cuya reiteración obligó a modificar los criterios de gestión aplicados con anterioridad, acomodando los mismos a la doctrina jurisprudencial. Véanse los escritos del Instituto Nacional de la Seguridad Social, de 9 de junio y 18 de noviembre, ambos de 1998, referidos al cómputo de las cotizaciones acreditadas por los interesados, durante el período de percepción del subsidio por desempleo, en favor de trabajadores con 52 o más años.

¹³⁷ Haber acreditado seis años de ocupación cotizada y no disponer de rentas superiores a las establecidas en el artículo 215 del TRSS.

sona acredita el período mínimo de cotización en España, a través de la totalización de todos los períodos -tanto los acreditados en España como en Francia- y en el momento del reconocimiento del subsidio le correspondería, en el sistema de la Seguridad Social de España y a su cargo, una pensión *pro rata*, equivalente a 2/15; si esta persona hubiese estado en la percepción del subsidio hasta el cumplimiento de los 65 años, la pensión *pro rata* que le correspondería sería de 15/28¹³⁸. Ahora bien, con la interpretación que se deduce de las sentencias del Tribunal Supremo esta persona, aparte del derecho que le correspondiera en Francia en función de los 12 años de cotización, abriría derecho a pensión interna, puesto que completaría 15 años de cotización (los 2 acreditados previamente, más los 13 acreditados durante la percepción del subsidio). Lo anterior pone de manifiesto el distinto tratamiento que puede producirse, tras la aplicación de las sentencias del Tribunal Supremo, según que las cotizaciones previas al subsidio se acrediten únicamente en España o en España y en otros países.

Toda vez que la base de la argumentación del Tribunal Supremo, para dar validez, a efectos de los períodos de carencia, a las cotizaciones acreditadas en el subsidio es de *lege data*, la modificación introducida por la disposición adicional 21.^a de la LMFAS viene a suplir esa ausencia legal. En tal sentido, se prevé que las cotizaciones efectuadas por el INEM, por la contingencia de jubilación, tendrán efecto para el cálculo de la base reguladora de la respectiva pensión, así como respecto al porcentaje a aplicar sobre aquella, pero sin que en ningún caso dichas cotizaciones tengan validez y eficacia jurídica para acreditar el período mínimo de cotización exigido por el artículo 161.1 b) de la propia Ley General de la Seguridad Social que, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 1.3 del artículo 215, ha debido quedar acreditado en el momento de la solicitud del subsidio.

4. Las modificaciones en la gestión.

4.1. El reaseguro y las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

El apartado cinco del artículo 32 de la LMFAS modifica, de forma parcial, el párrafo primero, del apartado 2 del artículo 201 del TRSS, respecto a las obligaciones que asume la Tesorería General de la Seguridad Social, en su condición de reasegurador de determinadas obligaciones que asumen las Mutuas.

El artículo 201 del TRSS, en su apartado 2 (en la redacción anterior a la LMFAS) determina que, en relación con la protección de accidentes de trabajo, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales podrá establecer la obligación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y

¹³⁸ A los 2 años acreditados se le sumarían los 13 de percepción del subsidio, lo que daría un total de 15; en este caso, el total de períodos cotizados -tanto en España como en Francia- sería de 28.

Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, de reasegurar en la Tesorería General de la Seguridad Social el porcentaje de los riesgos asumidos que se determinen sin que, en ningún caso, sea inferior al 10 por 100, ni superior al 30 por 100. A los efectos del reaseguro obligatorio, se excluirán de dicho reaseguro la situación de incapacidad temporal y la asistencia sanitaria y la recuperación profesional que correspondan durante la misma.

Por su parte, el artículo 63.2 del Reglamento de colaboración de las Mutuas en la gestión de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, circunscribe el reaseguro obligatorio a las prestaciones de carácter periódico de los riesgos de incapacidad permanente y de muerte y supervivencia, por lo que quedaban excluidas del reaseguro las prestaciones económicas por incapacidad permanente o por muerte y supervivencia de pago único o a tanto alzado ¹³⁹.

La publicación del Reglamento General suscitó dudas de legalidad, en el sentido de si la exclusión del reaseguro de determinadas prestaciones podría tener su amparo en una norma reglamentaria, a la vista del contenido del artículo 201.1 del TRSS. La cuestión deja de tener importancia práctica, a partir de 1.º de enero de 1999, puesto que la nueva redacción del artículo 201 deja claramente expresado que del reaseguro «*se incluirán...exclusivamente las prestaciones de carácter periódico derivadas de los riesgos de incapacidad permanente, muerte y supervivencia*», que asuman las Mutuas respecto de los trabajadores protegidos.

Sin embargo, la novedad esencial de la modificación normativa es clarificar si el reaseguro obligatorio se extiende o no a las prestaciones anticipadas por las Mutuas, pero donde aparezca un responsable de las mismas. Dados los términos genéricos con que estaba redactado el artículo 201 del TRSS, el mismo podría interpretarse en el sentido de que el reaseguro se extendía a todas las prestaciones asumidas por las Mutuas, incluso también a las anticipadas por las mismas, pero que sean a cargo de empresas declaradas responsables de tales prestaciones por incumplimiento de las obligaciones para con la Seguridad Social.

Frente a esta tesis reacciona la nueva redacción del apartado 1 del artículo 201 del TRSS, en la que se añade un inciso, en el sentido de que el reaseguro no se extenderá a las prestaciones

¹³⁹ La exclusión de las prestaciones a tanto alzado o de pago único del reaseguro obligatorio tiene su explicación en una mejora de gestión, y en evitar burocracia absurda. Piénsese, por ejemplo, en el reaseguro de un auxilio de defunción, reaseguro que implicaría la entrega por parte de la Tesorería General de la Seguridad Social a la Mutua de una cantidad de 1.500 pesetas (30% de 5.000). La formalización de un expediente y los gastos de personal y de medios materiales correspondiente a este reaseguro excedería, con casi toda probabilidad, de la cantidad reclamada.

Como contrapartida al reaseguro obligatorio, las Mutuas entregan a la Tesorería General de la Seguridad Social un porcentaje de las primas por contingencias profesionales correspondientes a las prestaciones de incapacidad permanente y muerte supervivencia. Tradicionalmente, este porcentaje se situaba en el mismo porcentaje de reaseguro, es decir, en el 30 por 100. La exclusión de determinadas prestaciones del reaseguro obligó a modificar el porcentaje de retención de las mencionadas primas, que quedó situado en el 28 por 100, de conformidad con el contenido de la disposición adicional 10.ª del mencionado Reglamento General.

que fueran anticipadas por las Mutuas, sin perjuicio de sus derechos, tanto a repetir frente al empresario responsable de tales prestaciones como, en caso de declaración de insolvencia del empresario, a ser reintegradas en su totalidad por las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, en sus funciones de garantía. Con la regulación anterior, se produce una especie de «reparto de costes» entre los Organismos de la Seguridad Social, puesto que, a partir de 1.º de enero de 1999, cuando la Mutua deba anticipar una prestación deberá hacerlo al 100 por 100 del importe del mismo (ahorrándose, de esta forma, la Tesorería el 30% del reaseguro). Si, posteriormente, la empresa responsable es declarada insolvente, la Mutua solicitará el reintegro de lo anticipado ante la Gestora, la cual deberá proceder a reintegrar el 100 por 100 anticipado (y no el 70%, si hubiese funcionado el instituto del reaseguro).

4.2. La gestión sanitaria: las Fundaciones Públicas Sanitarias.

Tal vez una de las medidas contenidas en la Ley de «acompañamiento» que más polémica ha ocasionado es la contenida en el artículo 111 relacionado con las Fundaciones Públicas Sanitarias que, en síntesis, viene a representar un nuevo modelo de gestión sanitaria en el ámbito de gestión del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD) ¹⁴⁰.

La introducción de nuevas fórmulas de gestión en el ámbito del INSALUD, distintas de las aplicables al resto de las Entidades gestoras de la Seguridad Social, no es algo nuevo, sino que surge con fuerza tras la aprobación de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y tiene un impulso con la aprobación del Real Decreto-Ley 10/1996, de 15 de junio ¹⁴¹. Sin embargo, estas fórmulas de gestión, en el ejercicio 1999, se van a asentar en un nuevo modelo, el cual, al margen de su incidencia en la propia gestión de las instituciones y centros sanitarios, necesitados, sin duda, de esquemas gestores flexibles y adaptados a su naturaleza, a las atenciones que prestan y a las características de las mismas, pueden estar afectando a determinados principios en los que se asienta el sistema de la Seguridad Social.

Este nuevo modelo descansa en las denominadas «Fundaciones Públicas Sanitarias», que podrán establecerse, entre otras, con una finalidad clara: la gestión y administración de centros, servicios y establecimientos sanitarios de protección a la salud o de atención sanitaria, en el ámbito del INSALUD. Estas Fundaciones se conceptúan como organismos públicos, adscritos a la indicada Entidad Gestora de la Seguridad Social, cuya regulación jurídica, a pesar de su deno-

¹⁴⁰ El artículo 111 de la Ley 50/1998 fue introducido a través de una enmienda al proyecto de Ley, durante la tramitación del mismo, en el Senado. La trascendencia del contenido de algunas enmiendas ha hecho reiterar las dudas sobre la constitucionalidad de las leyes de «acompañamiento». Este criterio lo mantuvo, entre otros, el Presidente del Consejo Económico y Social para quien «no parece la mejor solución, desde el punto de vista constitucional y del adecuado funcionamiento de los poderes públicos, introducir alteraciones sustanciales por la vía de enmiendas (en el Senado)». *Vid.* la noticia aparecida en *El País*, del día 12 de diciembre de 1998.

¹⁴¹ El Real Decreto-Ley 10/1996, de 10 de junio, fue sustituido por la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas fórmulas de gestión del Sistema Nacional de Salud.

minación de «Fundaciones», la constituye básicamente el propio artículo 111 de la Ley 50/1998, así como, en lo no previsto en él, la Ley 6/1997, sobre Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) ¹⁴².

Los elementos esenciales de la regulación jurídica de las Fundaciones Públicas Sanitarias son, en síntesis, los siguientes:

- a) Se trata de *Organismos Públicos* ¹⁴³, de lo que se derivan una serie de consecuencias: su adscripción a otro ente público (en este caso, al INSALUD y, a través del mismo, al Ministerio de Sanidad y Consumo); su creación, modificación o extinción, así como las de los Estatutos respectivos, corresponde también a un Órgano Público (Consejo de Ministros, a través del respectivo Acuerdo, adoptado a propuesta del Ministro de Sanidad y Consumo) ¹⁴⁴.

La propuesta de Acuerdo deberá ir acompañada de un «*plan inicial de actuación*», en el que se recojan los objetivos a alcanzar por la entidad, así como los recursos -humanos, financieros y materiales- precisos para su funcionamiento ¹⁴⁵.

- b) El personal al servicio de las Fundaciones se regirá, con carácter general, por las normas de naturaleza estatutaria, sin perjuicio de la aplicación de su normativa específica del personal, vinculado a la Fundación, con relación funcional o laboral. El personal directivo -en caso de ser laboral- se regirá por lo establecido en el Real Decreto 1382/1985 (regulador de la relación laboral de carácter especial).
- c) El régimen de contratación habrá de respetar los principios de publicidad y libre concurrencia, rigiéndose por las previsiones contenidas en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas. Sin lugar a duda, éste es un elemento especial de la reforma ya que introduce unos mayores márgenes de flexibilidad en la gestión ¹⁴⁶.

¹⁴² Sin perjuicio de la aplicación de la legislación propia de las Comunidades Autónomas, cuando las Fundaciones Públicas Sanitarias se establezcan en los territorios de las Comunidades que hayan asumido la transferencia de competencias y servicios de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social. En la actualidad, estas Comunidades son: Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco y Valencia.

¹⁴³ Esta configuración se contiene expresamente en el apartado 2 del artículo 111 de la LMFAS.

¹⁴⁴ Ésta es una variación sustancial sobre la regulación jurídica de la LOFAGE relativa a las empresas públicas empresariales, que resulta de aplicación a las Fundaciones Públicas Sanitarias, en aquello que no esté expresamente establecido en el artículo 111. Para aquéllas, el artículo 61 establece que su creación se efectuará por ley.

¹⁴⁵ También en el caso de las entidades públicas empresariales, se aprecia -art. 61 de la LOFAGE- que en anteproyecto de Ley de creación de la misma vaya acompañada de un plan inicial de actuación de la entidad.

¹⁴⁶ El ejemplo de las Fundaciones Sanitarias Públicas pone de relieve, una vez más, las trabas con las que, a veces, se encuentran en su gestión ordinaria las Administraciones Públicas, puesto que los principios de libre concurrencia, publicidad y demás formalidades que impone la legislación de contratos del Estado, ha de coordinarse con las mayores cotas de eficacia y eficiencia, exigibles en cualquier organización, sea ésta pública o privada. Ahora bien,

- d) El régimen presupuestario, económico-financiero y de contabilidad, intervención y control económico-financiero será el establecido en la Ley General Presupuestaria (LGP) para las entidades públicas empresariales.

En esta materia se produce una alteración de la normativa anterior, en cuanto que a los centros sanitarios de la Seguridad Social, al menos los gestionados por el Instituto Nacional de Salud les era de aplicación, en su totalidad, lo previsto en los ámbitos económico, presupuestario, contable y de control financiero en la LGP y en el TRSS, respecto a los Organismos gestores de la Seguridad Social ¹⁴⁷. A su vez, la Ley 50/1998 modifica, en su artículo 52, el Capítulo II del Título III de la LGP, regulando, entre otros aspectos, que las entidades públicas empresariales estarán sometidas al control financiero permanente, a cargo de la Intervención General del Estado. Teniendo en cuenta que las Fundaciones Públicas Sanitarias están adscritas al INSALUD, Entidad Gestora de la Seguridad Social, el control financiero permanente sobre las mismas se ejercerá a través de la Intervención General de la Seguridad Social.

De igual modo, las Fundaciones Públicas sanitarias deberán realizar anualmente una auditoría de cuentas, que será efectuada por la Intervención General de la Seguridad Social, de conformidad con lo establecido en el artículo 129 de la LGP, en la redacción dada por el apartado Doce del artículo 52 de la Ley de «acompañamiento».

- e) Los recursos económicos de las Fundaciones Públicas Sanitarias podrán provenir de cualesquiera de las fuentes previstas en el artículo 65.1 de la LOFAGE, es decir, que tales recursos podrán derivar de los bienes y valores que constituyen su patrimonio; los productos y rentas de dicho patrimonio; las consignaciones que, en su caso, tuviesen asignadas en los Presupuestos Generales del Estado ¹⁴⁸; las transferencias corrientes o de capital que procedan de las Administraciones Públicas; los ingresos ordinarios y extraordinarios que estén autorizados a percibir; las donaciones, legados y otras aportaciones de Entidades privadas y de particulares; o cualquier otro recurso que pudiera serles atribuido.

con frecuencia en vez de afrontar el problema de raíz -es decir, efectuar un replanteamiento serio y en profundidad de esas trabas, manteniendo las que se consideren estrictamente necesarias y suprimiendo todas las demás, en un esquema de gestión de mayor autonomía del gestor, lo cual está relacionado directamente con una mayor exigencia de responsabilidad- se toma otra dirección, cual es la de ir excepcionando Organismos de dicha legislación, por la vía de modificar su naturaleza jurídica.

¹⁴⁷ Las materias indicadas están reguladas, en el ámbito de la Seguridad Social, en la Sección 3.ª «Presupuesto, intervención y contabilidad de la Seguridad Social», Capítulo VIII, Título I, del TRSS, así como en el Título VIII del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre.

¹⁴⁸ Bien directamente, bien de forma indirecta a través de los recursos que dé el INSALUD, provenientes de las consignaciones que figuren en los Presupuestos Generales del Estado para la financiación de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social. En el ejercicio 1999, esas consignaciones figuran en el artículo 12 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre.

- f) Por último, el apartado 8 del artículo 111 de la Ley 50/1998 establece una regulación que, tal vez, sea la más conflictiva, si se tiene en cuenta que las Fundaciones Públicas Sanitarias tienen un objetivo básico, cual es la gestión de una prestación de la Seguridad Social, cual es la asistencia sanitaria ¹⁴⁹.

Según el mencionado apartado, las Fundaciones Públicas Sanitarias dispondrán de su propio patrimonio y podrán tener bienes adscritos por la Administración General del Estado o por la Tesorería General de la Seguridad Social. En el caso de los bienes inmuebles del patrimonio de la Seguridad Social, que le resulten adscritos, los mismos serán objeto de administración ordinaria, a cuyos efectos se atribuyen a las Fundaciones los mismos derechos y obligaciones que a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social ¹⁵⁰; a su vez, en lo que respecta a su propio patrimonio las Fundaciones podrán adquirir a título oneroso o gratuito, poseer, arrendar bienes y derechos de cualquier clase, que quedarán afectados al cumplimiento de sus fines. Las adquisiciones de bienes inmuebles, así como las enajenaciones de bienes de esta naturaleza, requerirán el previo informe favorable de la Presidencia Ejecutiva del INSALUD.

Con la regulación contenida en el artículo 111 de la LMFAS surge la duda de si, a través de la misma, resulta afectado o no uno de los puntos básicos en los que se asienta el sistema español de la Seguridad Social, cual es la unidad económico-patrimonial, sobre el que giran los de solidaridad financiera y de caja única ¹⁵¹. En coherencia con estos principios, las cuotas, bienes, derechos, acciones y recursos de cualquier otro género de la Seguridad Social constituyen un patrimonio único, afecto a sus fines, distinto del patrimonio del Estado (art. 80 TRSS), corres-

¹⁴⁹ La asistencia sanitaria figura, en primer lugar, en la relación de las prestaciones que conforman el ámbito protector de la Seguridad Social en el artículo 38 del TRSS. De igual modo, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, se refiere constantemente a la asistencia sanitaria de la Seguridad Social. A su vez, la universalización de esta atención pública se ha efectuado, a través de la generalización de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, en base a lo establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989, así como en el Real Decreto 1088/1989, de 9 de septiembre.

Un análisis del derecho a la asistencia sanitaria de la Seguridad Social se encuentra en HURTADO GONZÁLEZ, L.: «Derecho a la protección de la Salud y derecho a la asistencia sanitaria de la Seguridad Social». *Tribuna Social*. 1997. Págs. 20 y ss.

¹⁵⁰ Las facultades de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social sobre el patrimonio de la Seguridad Social que les estén adscritos están reguladas en el Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre el patrimonio de la Seguridad Social.

¹⁵¹ Estos principios de unidad económico-patrimonial, unidad de caja y solidaridad financiera, han sido puestos de relieve por el propio Tribunal Constitucional, en sus Sentencias 124/1989 y 95/1996 para justificar el mantenimiento en la órbita de competencias exclusivas del Estado de las materias que afecten al régimen económico de la Seguridad Social, cuya finalidad no es otra que «... el mantenimiento de un régimen público, único y unitario de la Seguridad Social para todos los ciudadanos» y, por ello, quedan al margen de las competencias autonómicas todas aquellas facultades que puedan comprometer «...la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento o cuestionar la titularidad estatal de los recursos de la Seguridad Social», puesto que todas estas funciones entran de lleno «...en la gestión del patrimonio único de la Seguridad Social». (STC 124/1989, fundamento jurídico 5.º).

pondiendo la titularidad del patrimonio único de la Seguridad Social a la Tesorería General de la misma (art. 81 TRSS), Organismo a quien le corresponde la adquisición a título oneroso de los bienes inmuebles (art. 82 TRSS) o la enajenación de los inmuebles o de los títulos valores que, de igual modo, forman parte de dicho patrimonio único (art. 83 del TRSS).

Podría argumentarse que los ingresos de que van a disponer las Fundaciones Públicas Sanitarias no provienen de recursos de la Seguridad Social, máxime teniendo en cuenta que, a partir de 1.º de enero de 1999, el INSALUD va a financiarse totalmente con aportaciones del Estado provenientes de impuestos. Sin embargo, la legislación de la Seguridad Social no distingue, respecto al patrimonio único de la Seguridad Social o la titularidad del mismo, el origen de los ingresos con que dicho patrimonio se constituye, sean éstos cotizaciones sociales, aportaciones del Estado o cualquier otro recurso a que se refiere el artículo 86 del TRSS.

Es cierto que, tras la reforma de la estructura financiera de la Seguridad Social, operada en virtud de lo establecido en el artículo 1.º de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social, se ha efectuado una afectación de determinados recursos de la Seguridad Social a la financiación de determinadas atenciones de la Seguridad Social ¹⁵², pero ninguna disposición legal existe que niegue el carácter de recurso de la Seguridad Social a las aportaciones que efectúa el Estado a los Presupuestos de la Seguridad Social para la financiación de determinadas atenciones o prestaciones. De otra parte, la práctica totalidad de los ingresos con los que cuentan las Fundaciones Públicas Sanitarias provendrán de los créditos que figuren en el Presupuesto del INSALUD, los cuales -en función del principio de caja única que rige en el sistema de la Seguridad Social- son transferidos desde el Presupuesto del Estado (Sección 26: Ministerio de Sanidad y Consumo) a la Tesorería General de la Seguridad Social ¹⁵³.

¹⁵² La reforma de la estructura financiera de la Seguridad Social se inicia en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989, y continúa en los ejercicios económicos siguientes. En el «Pacto de Toledo», en su Recomendación 1.ª, se aboga por la profundización y puesta en práctica en su globalidad de esa reforma, adecuando las fuentes de financiación a la naturaleza de las prestaciones de Seguridad Social, de modo que las prestaciones contributivas se financien básicamente a través de cotizaciones sociales, mientras que las de naturaleza no contributiva o de acceso universal, encuentren su financiación mediante las aportaciones del Estado a los Presupuestos de la Seguridad Social. Similar contenido se recoge en el Acuerdo Social, suscrito en octubre de 1996, entre el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas.

El artículo 1.º de la Ley 24/1997 lleva al ordenamiento jurídico los criterios anteriores, a través de la modificación del apartado 2 del artículo 86 del TRSS, calificando la naturaleza de las prestaciones y afectando los distintos recursos de la Seguridad Social a la financiación de esas mismas prestaciones. De conformidad con la Disposición Transitoria 14.ª del TRSS (incorporada por la Ley 24/1997), la separación total de las fuentes de financiación deberá estar acabada en el ejercicio 2000.

¹⁵³ El principio de «caja única» del sistema de la Seguridad Social y la ausencia de presupuestos de ingresos en las Entidades gestoras de la Seguridad Social origina que, por ejemplo, los recursos propios del INSALUD, a los que se refieren los artículos 16.3 y 83 de la Ley General de Sanidad («*ingresos por ventas de bienes y servicios a terceros*») y que, consecuentemente, no tienen la naturaleza jurídica de recursos de Seguridad Social, deban ser ingresados previamente en la Tesorería General de la Seguridad Social, y servirán para el pago de determinadas obligaciones que pueda contraer el INSALUD. La regulación de los ingresos procedentes de la venta de bienes y servicios a terceros se contiene en la Disposición Adicional 27.ª del TRSS, desarrollada por el Real Decreto 450/1995, de 24 de marzo.

Pues bien, el contenido del artículo 111 de la Ley 50/1998 no concuerda fácilmente con el contenido del Capítulo VIII del TRSS, ni con los principios de unidad económico-patrimonial, titularidad única del patrimonio de la Seguridad Social y de «caja única» del sistema. Si las Fundaciones Públicas Sanitarias pueden tener presupuestos de ingresos puede quebrar uno de esos principios básicos: la unidad de los ingresos de la Seguridad Social; si, como se señala expresamente en el apartado 8 del artículo 111, las mencionadas Fundaciones pueden tener patrimonio propio (al margen del que le adscriban la Tesorería General de la Seguridad Social o la Administración General del Estado) se puede estar afectando el principio de la unidad del patrimonio de la Seguridad Social; si las Fundaciones Públicas Sanitarias pueden adquirir o enajenar bienes inmuebles ¹⁵⁴ se rompe el principio de titularidad única -la de la Tesorería General de la Seguridad Social- sobre el patrimonio único de la Seguridad Social; por último, si las Fundaciones pudiesen pagar directamente sus obligaciones -circunstancia que no está expresamente recogida en la modificación legal- podría quedar afectado, asimismo, el principio de «caja única» ¹⁵⁵.

De lo anterior, se desprende que la modificación legal introducida en la Ley de «acompañamiento» trasciende del estricto ámbito de la gestión sanitaria, para incidir en aspectos sustantivos del sistema de la Seguridad Social ¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Se podría argumentar que esos bienes no forman parte del patrimonio de la Seguridad Social, al provenir de ingresos propios de las Fundaciones; pero no hay que olvidar el origen de la práctica totalidad de los ingresos de esas Fundaciones: los recursos de la Seguridad Social, provenientes de aportaciones del Estado a los Presupuestos de la Seguridad Social, para la financiación de la asistencia sanitaria por el INSALUD (o por los diferentes Servicios Públicos de Salud).

¹⁵⁵ Las Entidades gestoras de la Seguridad Social no tienen facultad de pago de las correspondientes obligaciones; las mismas tienen aprobado un Presupuesto de Gastos, en el que figuran los correspondientes créditos; reconocidas las correspondientes obligaciones, aquéllas efectúan los oportunos documentos presupuestarios de autorización, disposición y pago, pero el pago material corresponde a la Tesorería General de la Seguridad Social, Servicio Común de la Seguridad Social, al que, entre otras facultades, corresponde la distribución en el tiempo y en el espacio de los recursos de la Seguridad Social para hacer frente a las respectivas obligaciones, competencia exclusiva estatal como ha recordado el Tribunal Constitucional, en su importante Sentencia 124/1989.

Las especialidades en materia económico-presupuestaria, contable, financiera o patrimonial, aplicables a los Organismos Gestores de la Seguridad Social, son las que explican que no se pudiese aplicar la LOFAGE a aquéllos en su totalidad, lo que obligó a incorporar en la misma la Disposición Adicional Sexta, conforme a la cual las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social, en las indicadas materias, se regirán por la legislación específica contenida en la Ley General Presupuestaria (y, por remisión de la misma) en la legislación de Seguridad Social, y sólo supletoriamente por la LOFAGE.

¹⁵⁶ La nueva regulación para las Fundaciones Públicas Sanitarias pone de manifiesto, por mera comparación, la situación patrimonial de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. A las primeras, aunque sean Organismos públicos y se financien prácticamente en su totalidad mediante recursos públicos, se les permite disponer de patrimonio propio; las segundas, aunque sean Entidades privadas, no pueden tener patrimonio privativo (al menos, desde el año 1975), ya que el mismo forma parte del patrimonio único de la Seguridad Social.

5. Modificaciones en el ámbito sancionador ¹⁵⁷.

Con fecha 7 de abril de 1988, se promulgó la Ley 8/1988, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS) que compendia y sistematiza la normativa reguladora de la tipificación de las conductas que implicaban una infracción a las obligaciones laborales y de Seguridad Social ¹⁵⁸, adecuada a las exigencias constitucionales ¹⁵⁹. Sin embargo, desde su promulgación no ha existido apenas ejercicio económico en que no se haya puesto en vigor una ley que, de forma directa o indirecta, no haya incidido en la delimitación de las conductas infractoras en materia de Seguridad Social o laboral, las sanciones a que hubiese lugar o la fijación de las competencias de las distintas Administraciones públicas para imponer las respectivas sanciones ¹⁶⁰. Aunque la Ley

¹⁵⁷ En esta materia, el CES se muestra particularmente crítico con la reforma, en cuanto destaca el alto grado de confusiónismo que caracterizan las modificaciones que se introducen en la Ley 8/1988, de infracciones y sanciones en el orden social, lo cual «... resulta paradójico por cuanto en la Memoria se destaca, como justificación de la propuesta, el troceamiento y el confusiónismo de la legislación en la materia».

¹⁵⁸ Un análisis de las infracciones y sanciones del orden social puede analizarse en MARTÍNEZ LUCAS, J.A.: «Pasado y presente de las infracciones en materia de Seguridad Social, empleo y prestaciones de desempleo». *Revista Española de Derecho del Trabajo*. Núm. 90. Julio/Agosto 1998; RODRÍGUEZ HERGUETA, J.C.: *El procedimiento sancionador por infracciones laborales. Jurisprudencia. Legislación y Formularios*. Pamplona. 1988; RODRÍGUEZ SAÑUDO, F.: «Nueva regulación de las infracciones y sanciones en el orden social». *Relaciones Laborales*. Núm. 13. 1988; ESCUDERO, R.: «El nuevo marco legal de la potestad sancionadora de la Administración en el orden social». *Relaciones Laborales*. 1988; VÁZQUEZ MATEO, F.: «La tercera reforma de la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones en el orden social». *Actualidad Laboral*. Núm. 33. 1994.; CARDENAL CARRO, M.: «Una nueva norma para regular el procedimiento sancionador en el orden social: el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo». *Aranzadi Social*. Núm. 7. 1998.

¹⁵⁹ La Ley 8/1988 derogó la anterior legislación en materia de infracciones y sanciones en materia de Seguridad Social, contenida básicamente en el Reglamento de Faltas y Sanciones del Régimen General de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 2892/1970.

¹⁶⁰ Desde la promulgación, en el año 1988, de la Ley 8/1988 la misma ha sido objeto de modificación por diferentes normas con rango de Ley:

- Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado.
- Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.
- Ley 10/1994, de 19 de mayo, sobre medidas urgentes fomento de la ocupación.
- Ley 11/1994, de 19 de mayo, de modificación del Estatuto de Trabajadores.
- Ley 14/1994, de 1 de junio, de empresas de trabajo temporal.
- Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.
- Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento de la actividad económica.
- Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.
- Ley 10/1997, de 24 de abril, sobre deber de información y consulta de los trabajadores.

50/1998 procede a la modificación de determinados preceptos en materia de infracciones y sanciones, tanto en los ámbitos de Seguridad Social como laboral ¹⁶¹, únicamente se comentan las modificaciones que afectan a la Seguridad Social que, en síntesis son las siguientes:

5.1. Sujetos responsables de la infracción.

El apartado Uno del artículo 35 de la LMFAS modifica el apartado 2 del artículo 2.º de la LISOS, en orden a la delimitación de los sujetos responsables de la infracción en materia de Seguridad Social y también laboral. De acuerdo con la nueva legislación serán responsables de la infracción los empresarios, los trabajadores por cuenta propia o ajena o asimilados, los perceptores o solicitantes de las prestaciones de Seguridad Social, las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales y demás Entidades Colaboradoras en la gestión, en el ámbito de la relación jurídica de Seguridad Social, así como las entidades o empresas responsables de la gestión de prestaciones en cuanto a sus obligaciones en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas.

La modificación sobre la legislación anterior consiste en citar expresamente, como sujetos responsables, a las demás entidades colaboradoras en la gestión de Seguridad Social, es decir, a las empresas que, de forma voluntaria u obligatoria, colaboran con la Seguridad Social ¹⁶², así como las empresas o entidades responsables del reconocimiento o pago de prestaciones sociales públicas, en cuanto a las obligaciones de determinadas comunicaciones al Registro de Prestaciones Sociales Públicas, en relación con dichas prestaciones ¹⁶³.

¹⁶¹ Por ello, a través de los artículos 35 a 38 resultan modificadas la LISOS, así como el Estatuto de los Trabajadores, la Ley 14/1994, de empresas de contratación temporal y la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, sobre Prevención de Riesgos Laborales.

¹⁶² De conformidad con lo establecido en los artículos 67 y 77 del TRSS.

¹⁶³ El Registro de Prestaciones Sociales Públicas fue creado por el artículo 30 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (sustituyendo al anterior «*Banco de Datos de Pensiones Públicas*», creado por la disp. adic. 5.ª de la Ley 50/1984, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, que se integra en aquél), con objeto de que se inscribieran en el mismo los datos correspondientes a los titulares, determinados familiares de los mismos, cuantías y otros de las prestaciones sociales, calificadas como públicas. La finalidad de este Registro es contar con los datos necesarios que permitan la gestión de esas prestaciones, en cuanto puedan verse sometidas a las reglas de concurrencia o incompatibilidad, tanto en el reconocimiento como en el mantenimiento de las mismas.

El Registro de Prestaciones Sociales Públicas se constituye y está gestionado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social y, conforme a las prescripciones legales, cuantas entidades o empresas -públicas o privadas- gestionen prestaciones sociales públicas vienen obligadas a comunicar al mismo los datos de su reconocimiento, revalorización, modificación, suspensión o extinción, comunicación que deberá efectuarse en tiempo real y, de no ser posible, en el plazo de los 10 días siguientes a producirse tal circunstancia. De igual modo, las entidades y empresas citadas tienen derecho de acceso al Registro de Prestaciones Sociales Públicas.

El artículo 30 mencionado está desarrollado por el Real Decreto 397/1996, de 1 de marzo, por el que se regula el Registro de Prestaciones Sociales Públicas, así como por la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de 9 de enero de 1997, que dicta normas de aplicación de aquél, y en la Resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social, de 11 de julio de 1997, que aprueba el catálogo de entidades y empresas obligadas a efectuar comunicación al Registro.

5.2. Infracciones en materia de Seguridad Social.

5.2.1. Infracciones de los empresarios.

El apartado Dos del artículo 35 de la LMFAS modifica el apartado 1.4 del artículo 14 de la LISOS («*infracciones graves*»), de modo que pasan a constituir conductas tipificadas como infracciones graves la no presentación, en plazo reglamentario, de los documentos de cotización cuando no se ingresen en el mismo las cuotas ni se tenga solicitado aplazamiento de pago (reproduciendo el texto anterior), así como -y ésta es la novedad legal- la no transmisión o no acogimiento de los datos de cotización por los obligados o acogidos a la utilización de sistemas de presentación por medios informáticos, electrónicos o telemáticos ¹⁶⁴.

Al tiempo, el apartado tres del citado artículo 35 introduce cinco nuevos apartados en el citado artículo 14.1 de la LISOS, reflejando conductas que pasan a constituir infracciones graves en el ámbito de la Seguridad Social, como son:

- No entregar al trabajador, en tiempo y forma, cuantos documentos sean precisos para la solicitud y tramitación de cualesquiera prestaciones (apdo. 1.8), conducta que, anteriormente, se podía subsumir en el artículo 13.4 («*infracciones leves*»), con lo cual las sanciones a la omisión de determinados deberes de carácter informativo se ven agravadas.
- No solicitar los trabajadores por cuenta propia, en tiempo y forma, su afiliación inicial o el alta en el correspondiente Régimen de la Seguridad Social cuando la omisión genere impago de la cotización que corresponda (apdo. 1.9) Con la nueva regulación legal se pone fin a la duda existente anteriormente, respecto a la tipificación de la conducta del trabajador por cuenta propia que incumple sus obligaciones con respecto a la afiliación o el alta correspondiente a sí mismo, conducta que resultaba problemática asimilarla a una infracción empresarial, por lo que tales conductas -sin duda graves- pasaban a subsumirse en las infracciones de carácter informativo, por parte de los trabajadores, con lo que resultaba desproporcionada (por la levedad) la relación entre la obligación infringida y la sanción a que había lugar. La tipificación expresa de la infracción de la solicitud de la afiliación al sistema de la Seguridad Social y/o el alta en el respectivo Régimen de Seguridad Social establece adecuadamente la relación entre gravedad de la infracción y la sanción respectiva.
- No abonar a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social las prestaciones satisfechas por éstas a los trabajadores cuando la empresa hubiera sido declarada responsable de la

¹⁶⁴ Resulta sorprendente que el no uso de medios telemáticos o informáticos pueda calificarse como conducta grave. Para el análisis de la obligación, en el ámbito recaudatorio de la Seguridad Social, de medios informáticos y telemáticos, véase el epígrafe II.2, apartado 2.2.

obligación (apdo. 1.10). Con ello, sobre la empresa pueden recaer dos obligaciones: la originaria, reconocida en vía administrativa o judicial, de satisfacer a la Entidad Gestora las prestaciones satisfechas por éstas a los trabajadores, vía anticipo, cuando la empresa hubiese sido declarada responsable ¹⁶⁵ y, una segunda, de carácter sancionador, cuando no hagan efectivo el correspondiente capital.

- No proceder la empresa, en tiempo y cuantía, al pago delegado de las prestaciones que correspondan (apdo. 1.11). Se entiende que esta conducta se refiere a que la empresa deja de abonar las prestaciones que, de conformidad con lo establecido en el artículo 77.1 b) del TRSS (generalmente, la incapacidad temporal), la empresa satisface al trabajador por cuenta y a cargo de la Seguridad Social ¹⁶⁶. Ahora bien, si ésta fuese la interpretación que, por otra parte, quedaría subsumida en las conductas reflejadas en el apartado 1.6 [«*incumplir las obligaciones derivadas de su (de la empresa) colaboración obligatoria en la gestión de la Seguridad Social*»], queda sin tipificar la conducta de la empresa que no satisface al trabajador el subsidio de incapacidad temporal, derivada de contingencias comunes, durante los días 4.º al 15.º, ambos inclusive, siguientes a la baja, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 131.1 del TRSS ¹⁶⁷.

Al tratarse de una prestación de Seguridad Social -incluso en los días 4.º al 15.º siguientes a la baja- aunque la misma, en dicho período, corra por cuenta y a cargo de la empresa ¹⁶⁸, el incumplimiento de la obligación de la empresa origina la responsabilidad subsidiaria de la Entidad Gestora ¹⁶⁹. Consecuentemente, si la empresa incumple su obligación, la Entidad Gestora

¹⁶⁵ Surge la duda de si la conducta de la empresa que no satisface a la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social -sin ser declarada insolvente- las prestaciones satisfechas por ésta, anticipadamente, a los trabajadores, constituye o no conducta sancionable en vía administrativa. A la vista del literal del nuevo apartado 1.10 del artículo 14 de la LISOS no parece fácil que pudiese ser sancionable la conducta señalada.

¹⁶⁶ La empresa, como consecuencia de esta colaboración obligatoria, debe satisfacer a los trabajadores las prestaciones de incapacidad temporal que corresponda. Los pagos efectuados se compensan por la empresa en el mes siguiente, mediante la minoración de las cuotas que deba ingresar en la Seguridad Social. Esta compensación automática únicamente opera en aquellos casos en que el empresario presenta, en plazo, los boletines de cotización, aunque no ingrese las correspondientes cuotas; la no presentación de los boletines de cotización lleva consigo que no pueda efectuarse esa compensación, sin perjuicio de que, posteriormente, la empresa pueda reclamar de la Administración el pago de las cantidades abonadas (art. 26 TRSS).

¹⁶⁷ A través del artículo 6.º del Real Decreto-Ley 5/1992 (posteriormente sustituido por la Ley 28/1992, de 24 de noviembre, de medidas presupuestarias urgentes) el subsidio de IT, cuando el mismo deriva de contingencias comunes, se recibe de la Seguridad Social a partir del 16.º día de la baja, sin perjuicio de que la prestación corra a cargo de la empresa desde los días 4.º al 15.º de la baja. Este traslado a las empresas del pago y coste de una prestación de la Seguridad Social ha sido declarado conforme a las exigencias constitucionales (Vid. las Sentencias del TC 37/1994 y 129/1994).

¹⁶⁸ Como ha señalado el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 15 de julio de 1998, dictada en recurso de casación para la unificación de doctrina.

¹⁶⁹ Hay que entender que esta responsabilidad subsidiaria se trasladaría a la Mutua, cuando la empresa, en virtud de la opción que le reconoce la disposición adicional undécima del TRSS, haya optado porque la gestión de la IT de sus trabajadores sea gestionada por la misma Mutua con la que haya concertado el aseguramiento de las contingencias profesionales. En esta situación, la Mutua asume las mismas facultades y obligaciones que la Entidad Gestora, de conformidad con lo previsto en el artículo 82 del Reglamento General de colaboración de las Mutuas en la gestión de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre (en la redacción dada por el Real Decreto 576/1997, de 15 de abril).

podría verse obligada al anticipo de la prestación, con lo que la conducta de la empresa se subsumiría en la reflejada en el apartado 1.10, pero sin que, hasta tanto la Entidad Gestora procediese al abono de la prestación, la conducta de la empresa fuese objeto de tipificación como infractora, lo cual no deja de ser paradójico.

- Por último, obtener o disfrutar indebidamente reducciones o bonificaciones en el pago de las cuotas sociales que correspondan, entendiéndose una infracción por cada trabajador afectado (apdo. 1.12). Esta conducta, en la legislación anterior, también podía ser subsumida en las reflejadas en el apartado 1.5 ¹⁷⁰. No obstante, la delimitación precisa de la obtención o el disfrute indebido de reducciones o bonificaciones, y su ubicación sistemática en la LISOS, obvia cualquier duda sobre el particular.
- La Ley de «acompañamiento» (art. 35. cuatro) da nueva redacción a los apartados 3 y 5 del artículo 15 -infracciones muy graves- con la finalidad siguiente:
 - Pasa a constituir infracción muy grave el falseamiento de documentos para que los trabajadores obtengan o disfruten fraudulentamente prestaciones, que se añaden a las ya contempladas anteriormente, sobre la connivencia del empresario con sus trabajadores o con los demás beneficiarios para la obtención de las prestaciones indebidas o superiores a las que procedan en cada caso, o para eludir el cumplimiento de las obligaciones que a cualquiera de ellos corresponda (apdo. 3).
- De igual modo, son infracciones muy graves no sólo el incremento indebido de la base de cotización del trabajador de forma que provoque aumento en las prestaciones que procedan, sino también -y éstas son las modificaciones- la simulación de contratación laboral para la obtención indebida de prestaciones, así como no dar de alta antes del inicio de su actividad a perceptores o solicitantes de prestaciones, completándose de esta forma la regulación contenida en el apartado 1 del mismo artículo (apdo. 5) ¹⁷¹.
- Por último, el artículo 35. cinco de la LMFAS incorpora en el artículo 15 de la LISOS dos nuevos números 7 y 9 ¹⁷², en orden a:

¹⁷⁰ No ingresar, en la forma y plazo correspondientes, las cuotas correspondientes, que por todos los conceptos recauda el sistema de la Seguridad Social, o no efectuar el ingreso en la cuantía debida.

¹⁷¹ Repárese en la diferencia existente entre los apartados 1 y 5 del artículo 15. En el primero se sanciona la conducta consistente en dar ocupación a los beneficiarios de las prestaciones en trabajos cuya realización sea incompatible con el disfrute de la prestación, pero sólo cuando no se les haya dado de alta; en el nuevo apartado 5, se tipifica como muy grave la conducta del empresario que no da de alta a perceptores de prestaciones de Seguridad Social que presten servicios por cuenta ajena para él, con independencia de que el trabajo sea o no incompatible con el disfrute de la prestación.

¹⁷² La incorporación del apartado 7 lleva consigo que el actual apartado 7 pase a numerarse como apartado 8.

- Se tipifica como infracción muy grave no facilitar al Organismo público correspondiente, en tiempo y forma, los datos identificativos de titulares de prestaciones sociales económicas, así como, en cuanto determinen o condicionen el derecho a percibir las, los de los beneficiarios, cónyuges y otros miembros de la unidad familiar, o los de sus importes, clase de las prestaciones y fecha de efectos de su concesión.

El nuevo tipo infractor debe ponerse en relación con la modificación del artículo 2.º de la LISOS -comentada en el apdo. 5.1 anterior-, con lo que, a partir del 1.º de enero de 1999, las empresas y entidades (la gran mayoría Organismos y entidades públicos) que gestionen prestaciones sociales públicas y no comuniquen los datos necesarios de las indicadas prestaciones en la forma establecida en la legislación vigente, así como en el plazo -diez días- pueden incurrir en una infracción muy grave y, consecuentemente, ser sancionadas con multas entre 500.001 y 15.000.000 de pesetas, según la graduación de la misma (art. 38 de la LISOS).

- A su vez, se precisa (apdo. 9) que las infracciones en materia de Seguridad Social, que se califiquen como muy graves, además de las sanciones pecuniarias y de otra naturaleza recogidas en el Capítulo VI de la LISOS («Sanciones») podrán motivar las sanciones accesorias del artículo 45. Estas accesorias son, entre otras, la pérdida automática de ayudas, bonificaciones y ayudas derivadas del fomento de empleo o la exclusión de tales beneficios, por un año.

5.2.2. Infracciones de los trabajadores y beneficiarios y peticionarios de prestaciones.

Los apartados seis, siete y ocho del artículo 35 de la LMFAS modifican determinados preceptos de la Sección 2.ª, Capítulo III, de la LISOS, relacionados con la tipificación de las infracciones en que, en materia de Seguridad Social, pueden incurrir los trabajadores, así como los beneficiarios o los peticionarios de prestaciones, en el sentido siguiente:

- Se tipifica como infracción leve no sólo el no facilitar a la entidad correspondiente o a la empresa, cuando le sean requeridos, los datos necesarios para su afiliación o su alta en la Seguridad Social y, en su caso, las alteraciones que en ellos se produjeran y, en general, el incumplimiento de los deberes de carácter informativo (art. 16.1), sino también la no comparecencia, previo requerimiento, ante la Entidad Gestora de las prestaciones por desempleo en la forma y en la fecha que se determine, salvo causa justificada. (Nuevo apdo. 2 del art. 16, que se incorpora a la LISOS por el apdo. seis del art. 35).
- Como infracciones muy graves, además de la recogida en la legislación anterior (efectuar trabajos por cuenta propia o ajena durante la percepción de prestaciones, cuando exista la incompatibilidad legal o reglamentaria establecida), se añaden dos nuevos apartados en el artículo 17 de la LISOS, calificándose también como muy graves, las siguientes conductas:

- No comparecer, salvo causa justificada, a los reconocimientos médicos ordenados por la Entidad Gestora, en los supuestos así establecidos ¹⁷³, así como no presentar ante la misma los antecedentes, justificantes o datos que no obren en la Entidad, cuando a ello sean requeridos y afecten al derecho a la continuidad en la percepción de la prestación ¹⁷⁴.

El incumplimiento, sin causa justificada, de los perceptores de las prestaciones de IT, de acudir al reconocimiento, además de las sanciones previstas en la LISOS, motivan la posibilidad de que los facultativos adscritos a la Entidad Gestora de la prestación formulen ante los respectivos Servicios de Salud las correspondientes propuestas médicas de alta ¹⁷⁵, así como, en el caso de trabajadores contratados en contratos para la formación, la extinción de la correspondiente prestación económica.

- No comunicar, salvo causa justificada, las bajas en las prestaciones en el momento en que se produzcan o deban producir situaciones determinantes de suspensión o extinción del derecho, o cuando se deje de reunir los requisitos para el derecho a percibir las prestaciones, cuando por cualquiera de dichas causas se haya percibido indebidamente la prestación ¹⁷⁶.
- Por último, quedan tipificadas como infracciones muy graves y de acuerdo con la nueva redacción del artículo 18 de la LISOS, las siguientes:
 - Actuar fraudulentamente con el fin de obtener prestaciones indebidas o superiores a las que correspondan, o prolongar indebidamente su disfrute, mediante la aportación de datos o documentos falsos, la simulación de relación laboral, la omisión de declaraciones legalmente obligatorias u otros incumplimientos que puedan ocasionar percepciones fraudulentas (apdo. 1).

¹⁷³ Estos reconocimientos médicos están recogidos, en el ámbito de la gestión del subsidio de la IT, en el Real Decreto 575/1997, de 15 de abril, así como, en el caso de trabajadores contratados para la formación y que, en el percibo de la prestación se les extinga el contrato de trabajo, en el Real Decreto 488/1998, de 27 de marzo.

¹⁷⁴ Surge la duda de si en este ámbito cabe la posibilidad de subsanación en la aportación de los documentos y antecedentes, en línea con lo que establece, con carácter general, el artículo 76 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El CES propuso, en su dictamen al Proyecto de Ley de acompañamiento, calificar esta infracción como leve.

¹⁷⁵ En los términos establecidos en el artículo 6.º del Real Decreto 575/1997, así como en la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de 19 de junio de 1997.

¹⁷⁶ Esta conducta, teniendo en cuenta las consecuencias directas que produce, se califica como grave, aunque se trate de una falta de comunicación de datos y antecedentes. Tal vez, la agravación de la conducta debería haberse puesto en relación con el daño producido, como consecuencia de la no comunicación o de la ocultación de tales datos o antecedentes.

- Compatibilizar el percibo de prestaciones o subsidios por desempleo con el trabajo por cuenta propia o ajena, salvo en el caso de trabajo a tiempo parcial en los términos previstos en la normativa correspondiente. En el caso del subsidio por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios, se entenderá que el trabajador ha compatibilizado el percibo de la prestación con el trabajo por cuenta propia o ajena cuando los días de trabajo no hayan sido declarados en la forma prevista en su normativa específica de aplicación (apdo. 2).
- La connivencia con el empresario para la obtención indebida de cualesquiera prestaciones de la seguridad Social (apdo. 3), completándose, de esta forma, la conducta empresarial contenida en el artículo 15.3.

5.3. Sanciones en materia de Seguridad Social.

5.3.1. Sanciones a empresarios y a quienes no tengan la condición de trabajadores o asimilados.

El apartado Dieciocho del artículo 35 de la LMFAS procede a una nueva redacción del apartado 2 del artículo 36 de la LISOS, mediante el que se dictan criterios generales para la graduación de las sanciones que correspondan en función de las infracciones cometidas por los empresarios y demás personas que no tengan la condición de trabajadores o asimilados, graduación que se establece en mínimo, medio o máximo ¹⁷⁷, lo que da lugar a sanciones pecuniarias de distinta intensidad.

Dentro de estos criterios, el nuevo artículo 36.2 de la LISOS prevé que se sancionará en el máximo de la calificación que corresponda, toda infracción que consista en la persistencia continuada de su comisión.

5.3.2. Sanciones a trabajadores, solicitantes y beneficiarios de prestaciones.

Dentro de las sanciones correspondientes a las infracciones graves que pueden haber cometido los trabajadores o los solicitantes y beneficiarios de prestaciones, el nuevo apartado 1.2 del artículo 46 de la LISOS ¹⁷⁸ establece nuevos criterios, si bien relacionados únicamente con las prestaciones o subsidios por desempleo, en cuanto que, manteniéndose la norma general de que las infracciones graves, tipificadas en el artículo 17 (aplicables, de igual modo, a las prestaciones de Seguridad Social) se sancionarán con pérdida de la prestación o pensión durante un período de tres meses, se establecen determinadas excepciones:

¹⁷⁷ De acuerdo con el artículo 37.1 de la LISOS.

¹⁷⁸ En la redacción que da el apartado diecinueve del artículo 35 de la LMFAS.

- Las infracciones contenidas en el apartado 3 de dicho artículo 17¹⁷⁹, en cuanto afecten al desempleo, ocasionarán la extinción de la prestación o subsidio.
- Las infracciones graves tipificadas en el apartado 30.2 de la LISOS (negarse, por parte del perceptor de la prestación o subsidio y sin causa justificada, a participar en acciones de promoción, formación o reconversión; así como rechazar una oferta de empleo adecuada o negarse, también sin causa justificada, a la participación en los trabajos de colaboración social o en programas de empleo), así como la reincidencia en las leves recogidas en el apartado 16.2 (no comparecer, previo requerimiento y sin causa justificada, ante la Entidad Gestora de las prestaciones por desempleo en la forma y fechas que se indiquen) y en el artículo 30.1 (no comparecer, sin causa justificada y previo requerimiento, ante la Entidad Gestora) origina también, como sanción, la extinción de la prestación o del subsidio por desempleo.

El mantenimiento de la regulación de las sanciones en materia de Seguridad Social -con menor incidencia en el ámbito de las prestaciones por desempleo- pone de relieve que la regulación actual puede dar lugar a que dos conductas puedan ser sancionadas de distinta forma e, incluso, que alguna de ellas puedan quedar sin sanción.

Esta situación concurre en todos los supuestos en que se simultanea la realización de un trabajo o actividad, por cuenta ajena o por cuenta propia, con la percepción de una prestación cuyo disfrute sea incompatible (por ejemplo, la pensión de jubilación). Detectada la situación, e independientemente de que la Entidad Gestora pueda reclamar el reintegro de las cantidades indebidamente percibidas (art. 46.2 de la LISOS), la posibilidad de que la infracción sea o no sancionable pueda quedar condicionada a cual sea la opción del interesado. En el caso de que éste optase por cesar en la relación laboral y percibir la prestación de Seguridad Social, el interesado puede perder la respectiva prestación por espacio de 1 a 3 meses (infracción grave) o hasta 6 meses (infracción muy grave). Por el contrario, si el interesado optase por suspender el percibo de la prestación y continuar con la realización del trabajo o la actividad, no podrá ser sancionada de inmediato la conducta del infractor.

5.3.3. Atribución de competencias en materia sancionadora.

Los apartados 20 y 21 del artículo 35 de la LMFAS introducen determinadas modificaciones que afectan a la competencia sancionadora, ámbito este en que hay que tener en cuenta lo establecido en la Sentencia del Tribunal Constitucional 195/1996, de 28 de noviembre, por la que se declararon contrarios al orden constitucional de competencias determinados preceptos de la LISOS, al desconocer las competencias que ostentan determinadas Comunidades Autónomas en materia de ejecución de la legislación laboral y de Seguridad Social¹⁸⁰.

¹⁷⁹ En la redacción que le da el artículo 35 de la Ley de «acompañamiento» para 1999.

¹⁸⁰ La Sentencia 195/1996, de 28 de noviembre («BOE» de 3 de enero de 1997), tiene su origen en el recurso de inconstitucionalidad 1279/1998, presentado por el Gobierno Vasco contra la Ley 8/1998, de 7 de abril, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

La redacción primitiva del artículo 47.3 de la LISOS preveía que lo establecido en el mismo no afectaba a las competencias de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia de ejecución laboral, que se efectuaría de acuerdo con la regulación propia y en los términos previstos en sus Estatutos de Autonomía y demás disposiciones aplicables. Esta regulación, que indirectamente excluía a las mencionadas Administraciones de competencias en materia de infracciones de Seguridad Social, es matizada en la sentencia del Tribunal Constitucional aludida, que reconoce competencias a las mismas en determinadas materias de Seguridad Social ¹⁸¹. Por ello, la nueva redacción del apartado 3 del artículo 47 de la LISOS determina que el ejercicio de la potestad sancionadora por las Comunidades Autónomas respecto a las infracciones del orden social, de acuerdo con las competencias que ostenten en materia de ejecución laboral y *de Seguridad Social*, se ejercerá por los órganos y con los límites de distribución que determine cada Comunidad Autónoma.

Por último, se introduce un nuevo apartado 5 en el artículo 47 de la LISOS ¹⁸², mediante el que se precisa que el ejercicio de la potestad para acordar las sanciones accesorias establecidas corresponderá al órgano -estatal o autonómico- que la ostente para imponer las de carácter principal de la que deriven las primeras.

¹⁸¹ Por las razones que se contienen en los fundamentos jurídicos de la Sentencia 195/1996, que recoge buena parte de los razonamientos de la Sentencia 124/1989, se declaran competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (y, por extensión, de las demás Comunidades Autónomas que tengan, en materia de Seguridad Social, una misma regulación en el bloque de constitucionalidad) la potestad para sancionar las siguientes infracciones en materia de Seguridad Social:

- Las establecidas en los artículos 13 (infracciones leves cometidas por las empresas), 14 (infracciones graves de las empresas, únicamente en su apartado 1, párrafos 1,2,3 y 7), 16 (infracciones leves de los trabajadores), 20 (infracciones leves de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social), 19 (infracciones graves de las Mutuas, salvo las relacionadas en los apartados 5, 7 y 8, que corresponden al Estado), 21 (infracciones muy graves de las Mutuas, salvo sus apartados 2, 3 y 6, de competencia estatal), 22 (infracciones leves de las empresas que colaboran voluntariamente en la gestión de la Seguridad Social), 23 (infracciones graves de las empresas indicadas, salvo los apartados 4, 5 y 6) y 24 (infracciones muy graves de las empresas señaladas, salvo los apartados 3 y 4).
- De igual modo, las sanciones accesorias que puede adoptar la Administración del Estado en el ámbito de las Mutuas (art. 42) y en materia de las empresas que colaboran voluntariamente en la gestión de la Seguridad Social (art. 43) pueden ser adoptadas por la Comunidad Autónoma, de acuerdo con las competencias que le están atribuidas en materia de Seguridad Social.

¹⁸² A través del apartado 21 del artículo 35 de la Ley 50/1998.

A N E X O

I. CUANTÍA DE LAS PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA 1999

Pesetas/año

- 1. Límite máximo de pensión 4.135.446
- 2. Pensiones mínimas:

CLASE DE PENSIÓN	CON CÓNYUGE A CARGO	SIN CÓNYUGE A CARGO
<i>Jubilación</i>		
Titular con 65 años	938.700	797.860
Titular menor de 65 años	821.660	696.290
<i>Incapacidad Permanente</i>		
Gran invalidez con incremento del 50 por 100	1.408.050	1.196.790
Absoluta	938.700	797.860
Total: titular con 65 años.	938.700	797.860
Parcial del régimen de Accidentes de Trabajo: titular con 65 años.	938.700	797.860
<i>Viudedad</i>		
Titular con 65 años.		797.860
Titular con edad entre 60 y 64 años		696.290
Titular con menos de 60 años		531.370
Titular con menos de 60 años y cargas familiares		636.720
<i>Orfandad</i>		
Por beneficiario		236.040
En la orfandad absoluta, el mínimo se incrementará en 531.370 pesetas distribuidas, en su caso, entre los beneficiarios		

CLASE DE PENSIÓN	CON CÓNYUGE A CARGO	SIN CÓNYUGE A CARGO
<i>En favor de familiares</i>		
Por beneficiario		236.040
Un solo beneficiario con 65 años.....		607.950
Varios beneficiarios: el mínimo asignado a cada uno se incrementará en el importe que resulte de dividir 295.330 pesetas entre el número de beneficiarios.		
<i>Subsidio de invalidez provisional</i>		
Subsidio de invalidez provisional y larga enfermedad.....	592.920	507.540

Pesetas/año

3. Límite de ingresos para ser beneficiario de pensiones mínimas..	837.635
4. Pensión SOVI no concurrente	570.500
5. Pensión no contributiva.....	531.370
6. Prestaciones económicas por hijo a cargo:	
• <i>Hijo menor de 18 años no minusválido</i>	36.000
• <i>Hijo menor de 18 años minusválido</i>	72.000
• <i>Hijo mayor de 18 años y minusválido 65%</i>	455.460
• <i>Hijo mayor de 18 años y minusválido 75%</i>	683.220
• <i>Límite de ingresos para ser beneficiario de prestaciones hijos a cargo no minusválidos</i>	1.202.991

Pesetas/mes

7. Prestaciones LISMI:	
• <i>Subsidio garantía ingresos mínimos</i>	24.935
• <i>Subsidio ayuda tercera persona</i>	9.725
• <i>Subsidio movilidad y gastos de transporte</i>	6.075
8. Pensiones FAS.....	24.935

II. DETERMINACIÓN DE LA COTIZACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL

1. Régimen General.

1.1. Bases máximas de cotización.

BASES MÁXIMAS DE COTIZACIÓN	PESETAS/MES	INC. % s/1998
<i>Régimen General</i>		
• Grupos de cotización 1.º al 4.º.....	399.780	1,8
• Grupos 5.º a 7.º.....	345.150	7,2
• Grupos 8.º al 11 (<i>base diaria</i>)	11.506	7,2
<i>Representantes de comercio</i>	251.130	19,1
<i>Artistas</i>		
• Grupo 1	344.520	7,2
• Grupo 2	344.520	7,2
• Grupo 3	291.930	13,3
• Grupo 4	265.410	16,9
• Grupo 5	265.410	16,9
• Grupo 7	250.350	19,2
<i>Profesionales taurinos</i>		
• Grupo 1.....	399.780	1,8
• Grupo 2.....	388.200	3,0
• Grupo 3.....	376.890	4,0
• Grupo 7.....	284.910	14,2

1.2. Tipos de cotización.

CONTINGENCIA Y SITUACIÓN PROTEGIDA	TIPOS DE COTIZACIÓN (%)		
	EMPRESA	TRABAJADOR	TOTAL
• Contingencias comunes	23,6	4,7	28,3
• Horas extraordinarias:			
– Derivadas de fuerza mayor	12,0	2,0	14,0
– Restantes horas	23,6	4,7	28,3

2. Régimen Especial Agrario.

2.1. Bases de cotización.

BASES MÁXIMAS DE COTIZACIÓN	PESETAS/MES	INC. % S/1998
<i>Trabajadores por cuenta ajena</i>		
• Grupo 1°	125.700	2,5
• Grupo 2°	104.280	2,5
• Grupo 3°	90.660	2,5
• Grupo 4°	84.150	2,5
• Grupo 5°	84.150	2,5
• Grupo 6°	84.150	2,5
• Grupo 7°	84.150	2,5
• Grupo 8°	84.150	2,5
• Grupo 9°	84.150	2,5
• Grupo 10.....	84.150	2,5
• Grupo 11	84.150	2,5
<i>Trabajadores por cuenta propia</i>	89.490	2,5

2.2. Tipos de cotización.

• Trabajadores por cuenta ajena:		11,5%
• Empresarios (por cada jornada realizada)		15,5%
• Trabajadores por cuenta propia:		
– Contingencias comunes.....	18,75%	
– Mejora voluntaria de IT	2,70%	

3. Régimen Especial de Trabajadores por cuenta propia o autónomos.

3.1. Bases de cotización.

BASES MÁXIMAS DE COTIZACIÓN	PESETAS/MES	INC. % S/1998
• Base máxima de cotización.....	399.780	1,8
• Base máxima de cotización de afiliados con 50 años.	213.000	2,5
• Base mínima.....	113.340	2,5

3.2. Tipos de cotización.

• Con carácter general	28,30%
• Con exclusión de la prestación de IT	26,50%

4. Régimen Especial de Empleados de Hogar.

	PESETAS/MES	INC. % s/1998
• Base de cotización	84.150	2,5

	EMPLEADOR	EMPLEADO	TOTAL
• Tipo de cotización (%).....	18,30%	3,70%	22,0%

5. Desempleo y demás contingencias de recaudación conjunta: tipos de cotización:

CONTINGENCIA Y SITUACIÓN PROTEGIDA	TIPOS DE COTIZACIÓN (%)		
	EMPRESA	TRABAJADOR	TOTAL
• Desempleo	6,20	1,60	7,80 ¹⁸³
• Fondo de Garantía Salarial	0,40		0,40
• Formación Profesional	0,60	0,10	0,70 ¹⁸⁴

¹⁸³ Sin perjuicio del tipo de cotización del 9,30 por 100 en el caso de determinados contratos de duración determinada.

¹⁸⁴ De este porcentaje, se dedican 0,35 puntos a la financiación de la formación continua, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional 16.ª de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999.

6. Contratos para la formación y aprendizaje.

CONTINGENCIA Y SITUACIÓN PROTEGIDA	PESETAS/MES		
	EMPRESA	TRABAJADOR	TOTAL
<i>Contratos para la formación:</i>			
• Contingencias comunes	3.891	776	4.667
• Contingencias profesionales	535		535
• Fondo de Garantía Salarial	298		298
• Formación Profesional.....	142	23	165
<i>Contratos de aprendizaje:</i>			
• Contingencias comunes	3.176	633	3.809
• Contingencias profesionales	535		535
• Fondo de Garantía Salarial	298		298
• Formación Profesional	142	23	165