

La cotización por jornadas reales en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social y la pretendida insuficiencia legal

JUAN B. LORENZO DE MEMBIELA (*)

1. EXPOSICIÓN SINCRÉTICA DE LA PROBLEMÁTICA

La solicitud de reintegro de las cuotas abonadas por jornadas reales en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social es una materia litigiosa que se encuentra en la actualidad en plena vigencia jurisdiccional. Diversos son los argumentos que han llevado a los administrados a reclamar a la Tesorería General de la Seguridad Social la suma de esas cuotas. La principal de ellas estimar una presunta falta de cobertura legal de la normativa reguladora de la cotización sobre la tesis de homologar, desde un ámbito axiológico, las cuotas de Seguridad Social con los tributos y, por ello, la necesidad que tal regulación ostente un determinado rango normativo.

2. LA COTIZACIÓN POR JORNADAS TEÓRICAS Y REALES EN EL RÉGIMEN ESPECIAL AGRARIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL: EVOLUCIÓN NORMATIVA

El art. 44 del Decreto 2123/1971, de 23 de julio, por el se aprueba el Texto Refundido de las Leyes 38/1966, de 31 de mayo y 41/1070, de 22 de diciembre, por la que se establece y regula el Régimen Especial agrario de la Seguridad Social y art. 28 del Reglamento General del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, Decreto

() Doctor en Derecho. Letrado de la Administración de la Seguridad Social. Director Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social de Albacete.*

- Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 196, 2002 (pp. 53-66).

3772/1972, de 23 de diciembre, regulaban la cotización por jornadas teóricas (1) en este Régimen Especial.

Este sistema de cotización implantado por el Decreto 2123/1971, de 23 de julio, es modificado por el RD 4 de mayo de 1979, núm. 1134/1979, de reforma del sistema y tipo de cotización de la Seguridad Social Agraria, en vigor desde el 16 de mayo de 1979, al amparo de su Disp. Final única. A partir de esa fecha, el empresario agrícola cotizó por jornadas teóricas y, además, por jornadas reales, es decir, por los operarios que realmente contratara por cada jornada efectiva que realicen, *vid.* arts. 1 y 2 del R D de 1979.

La determinación de la cuota por jornada real que refiere el Real Decreto 1134/1979, de 4 de mayo, viene cuantificada anualmente, véanse el art. 89 de la Ley 30 de diciembre de 1996, núm. 12/1996, de Presupuestos del Estado para 1997; el art. 105 de la Ley de 30 de diciembre de 1994, núm. 41/1994, de Presupuestos del Estado para 1995; art. 104 de la Ley 29 de diciembre de 1993, núm. 21/1993, Presupuestos del Estado para 1994; art. 98 de la Ley 29 de diciembre de 1992, núm. 39/1992, de Presupuestos del Estado para 1993 y el art. 10 de la Orden 18 de enero de 1993, Normas de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional para 1993, en desarrollo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado; Ley 30 de diciembre de 1991, núm. 31/1991, Presupuestos del Estado para 1992 y art. 10 de la Orden de 16 de enero de 1992, Normas de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional para 1992, en desarrollo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado; art. 8 del RD 11 de enero de 1991, núm. 9/1991, Normas de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional en 1991; art. 10 de la Orden 22 de enero de 1991, que desarrolla el Real Decreto 9/1991, de 11 de enero, que aprueba las normas de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional en 1991; art. 8 del Real Decreto 23 de febrero de 1990, núm. 234/1990, Normas básicas de cotización en 1990; art. 8 del

(1) La determinación de las «jornadas teóricas», dentro del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, tiene como objetivo fundamental y único el de una equitativa distribución de la cuota empresarial, global y nacional, entre los empresarios del ramo, como establece el art. 44.2º del D. de 23 julio 1971, núm. 2123/1971, Texto Refundido de Normas Regulatorias del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, primando en su cuantificación el principio de equidad en la referida distribución de la Cuota Empresarial de carácter nacional. Venía determinada según las clases de cultivo y aprovechamiento conforme los datos del Catastro.

Real Decreto 13 de enero de 1989, núm. 24/1989, Normas básicas de cotización para 1989; art. 8 Real Decreto 30 de diciembre de 1987, núm. 1683/1987, Normas básicas de cotización para 1988; art. 8 del Real Decreto 16 de enero de 1987, núm. 41/1987, Bases y tipos de cotización a la Seguridad Social, Desempleo y Fondo de Garantía Salarial en 1987; art. 8 del Real Decreto 27 de diciembre de 1985, núm. 2475/1985, Bases y tipos de cotización a la Seguridad Social, Desempleo y Fondo de Garantía Salarial en 1986; art. 8 del Real Decreto 5 de enero de 1985, núm. 1/1985, Bases y tipos de cotización en 1985; art. 8 Real Decreto 4 de enero de 1984, núm. 46/1984, Bases y tipos de cotización en 1984; art. 8 del Real Decreto 19 de enero de 1983, núm. 92/1983, Bases y tipos de cotización en 1983 y Resolución de 19 de febrero de 1983 de la Dirección General Régimen Económico y Jurídico de la Seguridad Social.

El RD 4 de mayo de 1979, núm. 1134/1979, dictado en virtud de la Disp. Final tercera del RD-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, implantó el sistema de jornadas reales sobre las teóricas –aún las críticas de la doctrina dada la objetividad de estas últimas (2)–. Real Decreto desarrollado por la Orden de 14 de mayo de 1979, que Aprueba el nuevo modelo de cartilla agraria y dicta normas para su cumplimentación, modificado en su art. 2.º, 2, 3 y 4, por la Orden 25 de febrero de 1991, que Aprueba el nuevo modelo de cartilla agraria y dicta normas para su cumplimentación. Deroga, igualmente, la Resolución de la Dirección General Régimen Jurídico de Seguridad Social, de 12 de julio de 1979, que Aprueba el modelo de Cartilla del Trabajador.

La dualidad de cotizaciones se mantuvo, aun la incidencia de la Disposición Final 2.ª, apartado f), de la Ley 30/1985, de 2 agosto (3), del Impuesto sobre el Valor Añadido, pues la misma, como declaró jurisprudencia del Tribunal Supremo zanjando definitivamente la controversia, no afectaba a la cotización en el Régimen Especial Agrario, véase, entre otras, la STS de 21 de marzo de 1997 (4), FD cuarto.

(2) Cfr. Ordeig Fos, *El Sistema Español de Seguridad Social*, 5ª Edic., Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1993: p. 492.

(3) «Las normas reguladoras de las percepciones de la Seguridad Social Agraria recogidas en el Decreto 2123/1971, de 23 de julio (RCL 1971\1731 y NDL 27447), por el que se aprueba el Texto regulador del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social y en el Decreto 345/1971, de 25 de febrero (RCL 1971\438, 610 y NDL 27446), así como sus disposiciones concordantes y complementarias en cuanto se refieran al régimen de tales percepciones».

(4) (RJ 1997,2181).

La jornadas teóricas son derogadas, finalmente, en virtud de la Disp. Derogatoria única de la Ley 41/1994, de 30 de septiembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995, que suprimió, desde 1 de enero de 1995, la cotización empresarial por tal concepto al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social y con ello, vació de contenido el art. 44 del Decreto 2123/1971, de 23 de julio, por la que se establece y regula este tipo de cotización teórica en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

La Disp. Derogatoria única. 1^o.4^a del Reglamento General de Cotización y Liquidación de otros derechos de la Seguridad Social, RD 2064/1995, de 22 de diciembre, deroga las Secciones 1^a, 2^a y 3^a del Capítulo IV, *Cotización y Recaudación*, del Reglamento General del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, Decreto 3772/1972, de 23 de diciembre. Secciones que desarrollaban el art. 44 del Decreto 2123/1971, de 23 de julio. Sin embargo, el Reglamento General de Cotización y Liquidación de otros derechos de la Seguridad Social, RD 2064/1995, de 22 de diciembre, no pudo derogar el art. 44 citado por insuficiencia normativa (5), circunstancia que es corregida por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.

La Exposición de Motivos de esta norma, apartado III, modifica el Texto refundido del Régimen especial Agrario, para establecer, con carácter permanente, en una norma sustantiva fuera de las leyes anuales de Presupuestos, la regulación de la cotización por jornadas reales. El art. 25 modifica la redacción del art. 44 del Decreto 2123/1971, de 23 de julio, compatibilizándolo con lo dispuesto en los arts. 41 y 42 del Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema, aprobado por el Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre de 1995. De este modo, en desarrollo del art. 44.3^o del Decreto 2123/1971, de 23 de julio, en la redacción dada por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, la Ley 29 de diciembre de 1999, núm. 54/1999, de Presupuestos Generales para 2000, determina la cotización por jornadas reales en el art. 95.Tres.

Sobre el diferente trato normativo que la cotización por estas jornadas dispensó la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, se planteó la posible falta de cobertura legal de las exigidas anteriormente.

(5) Vid. Portugal Barriuso, *Comentarios a la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social*, dir. Cazorla Prieto, Aranzadi, Pamplona, 2000: p. 191.

3. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS COTIZACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL

La justificación de la falta de cobertura legal de la cotización en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social radica en la homologación axiológica con las figuras tributarias a efectos de extender la reserva de ley que para los tributos prevén los arts. art. 31.3º y 133.1º de la CE. Criterio éste que obliga a analizar la naturaleza jurídica de la cotización.

Algunos autores (6) han entendido que la cotización es un impuesto, un ingreso público de naturaleza básica de exacción parafiscal. Es decir, contribución que no se ha ingresado directamente en el erario público, sino a un organismo especial del Estado para el cumplimiento de sus fines propios. Esa cuasi-asimilación, cotización-impuesto, ha venido esbozada tímidamente en la doctrina del Tribunal Constitucional, en la Sentencia de 30 de marzo de 1992 (7), FD sexto. Y de un modo más sugestivo en la conocida STS de 27 de marzo de 1991 (8), FD segundo, que trata de igualar, sobre criterios hermenéuticos, la cotización y tributo, sin embargo la oposición, decisiva, de la Ley General Tributaria que no contempla la cotización como figura perteneciente al ámbito impositivo.

Sin embargo, la polémica sobre si la cotización a la Seguridad Social constituye prima de seguro o exacción tributaria ha sido frecuente y reiterada en la doctrina científica de la Seguridad Social. Sobre la primera, se mantiene que entre cuota y prestación de Seguridad Social existe el mismo nexo sinalagmático que media entre prima e indemnización en el seguro privado. Conforme a la segunda, la relación bilateral entre los sujetos intervinientes en esa relación de Seguridad Social, queda rota y por ello, su asimilación a la exacción tributaria (9). Y una tercera posición, ecléctica, defendida por Montoya Melgar (10), criticando la primera tesis, por cuanto entre cotización y prestación no existe vínculo recíproco contractual (por ejemplo, la automaticidad de las prestaciones). Pero también rechaza la segunda, en tanto el carácter contributivo de la Seguridad Social, que aunque no lo hace sobre la técnica del seguro sí lo hace sobre la técnica del aseguramiento (11).

(6) Ordeig Fos, *El Sistema Español de Seguridad Social*, cit., p. 126-7.

(7) *RTC* 1992, 39.

(8) *RJ* 1991, 5647.

(9) Vid. Persiani, *El sistema jurídico de la Seguridad Social*, p. 101 y ss.

(10) Montoya Melgar, *Derecho del Trabajo*, 2ª Edic., Tecnos, Madrid, 1977: pp.488-9.

(11) García Ortuño, *Seguros Privados y Seguridad Social*, Madrid, 1976: p. 190.

Como apunta Cremades (12), *en tanto no se modifique nuestro regresivo sistema fiscal resulta peligroso y difícil pensar en una reforma inmediata de la Seguridad Social para pasar a depender en su financiación de los presupuestos generales del Estado*. Afirmación ésta, que motivó a Montoya Melgar declarar que si la financiación fiscal de la Seguridad Social es el *desideratum* en una fiscalidad progresiva, no lo es tanto cuando las cargas fiscales no son objeto de un reparto inspirado en criterios sociales.

Mucho más claro, Aramendi Sánchez (13), rechaza la concepción de la cotización como prima de seguro, atendiendo, en primer lugar, al régimen financiero de la Seguridad Social, de reparto y no de capitalización y, en segundo lugar, que la cuantía de las prestaciones se limita por el legislador en sus mínimos y máximos.

4. LA COTIZACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL COMO PRESTACIÓN PATRIMONIAL DE CARÁCTER PÚBLICO Y LA RESERVA RELATIVA DE LEY DEL ART. 31.3º DE LA CE.

Cabe mantener en la actualidad la incidencia de la dualidad conceptual de la cotización: o la tesis jurídico privada, de la prima, financiación de un salario diferido; o la tesis jurídico pública, exacción tributaria, tasa o contribución especial, mayoritaria, aunque con diferentes concepciones sobre la naturaleza jurídica de la misma. Este amplio espectro doctrinal comprende a quienes la asimilan a las distintas clases de tributos de conformidad al art. 26 de la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963, núm. 230/1963: tasas (14), contribuciones especiales (15) o impuestos (16). Sin olvidar autores que asimilan la cotización a las

(12) Cremades, *La Seguridad Social española, hoy*, Madrid, 1974: p. 119.

(13) Aramendi Sánchez, *Consecuencias de la falta de cotización empresarial a la seguridad social*, en «El Derecho de la Seguridad Social», *Cuadernos de Derecho Judicial*, Consejo General del Poder Judicial, 1992, 8, s.p. [pero 489-96].

(14) *Tasas son aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, en la prestación de servicios o en la realización de actividades en régimen de Derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al sujeto pasivo, a) cuando se produzca cualquiera de las circunstancias siguientes:*

Primera.- Que los servicios o actividades no sean de solicitud voluntaria para los administrados. A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud por parte de los administrados:

Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.

Cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.

Segunda.- Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente -En la redacción ofrecida por Ley 25/1998, de 13 julio-.

(15) *Contribuciones especiales son aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes, como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos.*

(16) *Son impuestos los tributos exigidos sin contraprestación, cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica, que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como consecuencia de la posesión de un patrimonio, la circulación de los bienes o la adquisición o gasto de la renta.*

exacciones parafiscales, que participan de la naturaleza de los impuestos cuando se exijan sin especial consideración a servicios o actos de la Administración que beneficien o afecten al sujeto pasivo, art. 26.2º de la Ley General Tributaria. O quienes la homologan a las prestaciones patrimoniales de carácter público, criterio preponderante.

Desde este último aspecto, el Tribunal Supremo ha interpretado la naturaleza jurídica de la cotización atribuyéndole el carácter de prestaciones patrimoniales de carácter público, STS 3 de diciembre de 1999 (17), FD segundo y STS de 3 de diciembre de 1999 (18).

Esta concepción jurisprudencial de la cuota arranca de la conocida STS de 27 de marzo de 1991 (19) –con antecedentes en las SSTC de 21 de mayo de 1987 (20) y 21 de julio de 1987 (21)–, que marca nítidamente el cambio conceptual de la cotización, de prima de seguro a prestaciones patrimoniales de carácter público. Pero en cambio, ha rechazado que pueda ser considerado como impuesto, STS 30 de septiembre de 1997 (22), FD quinto y SSTC, Sala de lo Social, 16 enero 1974 (23) y 20 marzo 1975 (24).

El Tribunal Supremo caracteriza la cotización como prestación patrimonial de carácter público –del art. 31.3º de la CE– dado el establecimiento unilateral de la obligación de pago por el poder público y su imposición coactiva, es decir, atendiendo al carácter general, obligatorio y coactivo hacia todos los ciudadanos que se encuentren en las situaciones legales de las que deriva el deber de cotizar. Contribuyendo, de este modo, a la satisfacción del interés público constituido por el servicio de la Seguridad Social, que en todo caso el Estado tiene el deber de cubrir, por incidencia del art. 41 de la CE (25).

Doctrina sistemática con la STC de 14 de diciembre de 1995 (26), en donde tras rechazar como sinónimas la expresión *tributos* del artículo 133.1º CE con la más genérica de *prestaciones patrimoniales de carácter público* del artículo 31.3º CE, caracteriza a éstas por la imposición de una obligación de pago, de carácter coactivo, ordenadas unilateralmente por el poder público sin el concurso de la voluntad del

(17) (RJ 1999, 9534).

(18) (RJ 1999, 9985).

(19) (RJ 1991, 5647).

(20) (RTC 1987, 65).

(21) (RTC 1987, 134).

(22) (RJ 1997, 6469).

(23) (RJ 1974, 100).

(24) (RJ 1975, 1345).

(25) Cfr. STS 3 de diciembre de 1999 (RJ 1999, 9532).

(26) (RTC 1995, 185).

sujeto llamado a satisfacerla, circunstancia ésta determinante de la exigencia de reserva de ley (27).

Pero esta reserva de ley no opera con idéntica intensidad entre estas prestaciones patrimoniales, art. 31.3º de la CE –*sólo podrán establecerse con arreglo a ley*– y los tributos, art. 133.1º de la CE –*la potestad originaria para establecer los tributos corresponde en exclusiva al Estado, mediante ley*–. Sobre esta distinta extensión se ha distinguido entre una reserva absoluta de ley y otra reserva relativa.

La distinta redacción contenida en los artículos de la Constitución justifica esa diferente intensidad, dado que la CE distingue entre las prestaciones patrimoniales de carácter público, que **podrán establecerse** con arreglo a ley, frente a los tributos, que se **establecerán** mediante ley. Sobre esta misma, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha plasmado esa desigual vinculación en la Sentencia 17 de febrero de 1987 (28), FD cuarto. Y en esta misma dirección doctrinal, STS de 9 de mayo de 1992 (29), FD séptimo, en donde la reserva del art. 31.3º de la CE, poseería carácter relativo, frente a la impuesta en el art. 133.1º y 3º de la CE que tendría carácter absoluto. Las prestaciones patrimoniales de carácter público gozarían de la reserva relativa del art. 31.3º, frente a los tributos, que estarían bajo una reserva absoluta del art. 133 de la CE. La diferencia entre ambas radica en que la reserva relativa no defiere al Parlamento la ordenación total de la materia ni de forma exhaustiva la de sus elementos configuradores, sino que la ley regularía aspectos básicos permitiendo a la potestad reglamentaria la normación de los restantes, dando así entrada a las remisiones normativas contenidas en la Ley reguladora. En idéntica dirección, STC de 20 de mayo de 1986 (30).

Sobre esta doctrina, la reserva relativa de ley aplicada a la cotización al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, no debe ser tan

(27) *El origen del principio de legalidad en materia tributaria –como explica la STC 14 de diciembre de 1995, ya citada– se remonta a la Edad Media, de garantizar que las prestaciones que los particulares satisfacen a los Entes públicos sean previamente consentidas por sus representantes; la reserva de ley se configura como una garantía de autoimposición de la comunidad sobre sí misma y, en última instancia, como una garantía de la libertad patrimonial y personal del ciudadano (STC 19/1987). En el Estado social y democrático de derecho la reserva cumple sin duda otras funciones, pero la finalidad última, con todos los matices que hoy exige el origen democrático del poder ejecutivo, continúa siendo la de asegurar que cuando un ente público impone coactivamente una prestación patrimonial a los ciudadanos, cuente para ello con la voluntaria aceptación de sus representantes. Por ello mismo, cuando la obligación que lleva aparejada el pago de la prestación es asumida libre y voluntariamente por el ciudadano, la intervención de sus representantes resulta innecesaria, puesto que la garantía de la autoimposición y, en definitiva, de su libertad patrimonial y personal queda plenamente satisfecha.*

(28) (RTC 1987, 19). Con antecedentes en la STC de 20 de mayo de 1986 (RTC 1986, 60).

(29) (RJ 1992, 10674).

(30) (RTC 1986, 60).

rigurosa como la exigida para los tributos en el art. 10 de la Ley General Tributaria (31).

5. LA EXTENSIÓN DE LA RESERVA RELATIVA DE LEY Y LA REGULACIÓN DE LA COTIZACIÓN: LA SUFICIENCIA DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS GENERALES

La STS de 3 de diciembre de 1999 (32), FD segundo, caracteriza la reserva relativa de ley en materia de cotizaciones a la Seguridad Social. Al amparo de esta doctrina cabe apreciar que el ámbito normativo exigido por la reserva relativa de ley material no fue cubierto por el RD-Ley 36/1978, de 16 noviembre, de Gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo, que facultó al Gobierno para modificar las normas vigentes sobre cotización y recaudación. Tampoco el art. 44.5º del Decreto 2123/1971, de 23 de julio, por el se aprueba el Texto Refundido de las Leyes 38/1966, de 31 de ayo, y 41/1070, de 22 de diciembre, por la que se establece y regula el régimen especial agrario de la Seguridad Social.

Sin embargo, una vez que desde la Ley 30 de diciembre de 1991, núm. 31/1991, de Presupuestos del Estado para 1992, se ha incorporado la regulación de la cotización del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, surge otra problemática, cual es si las Leyes de Presupuestos satisfacen la exigencia normativa de la reserva relativa de ley del art. 31.3º de la CE.

No ha sido pacífica en la doctrina (33) la suficiencia de la regulación de esa cotización por Leyes de Presupuestos Generales. Justificando

(31) «Se regularán, en todo caso, por ley:

- a) La determinación del hecho imponible, del sujeto pasivo, de la base del tipo de gravamen, del devengo y de todos los demás elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria, salvo lo establecido en el artículo 58.
- b) El establecimiento, supresión y prórroga de las exenciones, reducciones y demás bonificaciones tributarias.
- c) La modificación del régimen de sanciones establecidas por ley.
- d) Los plazos de prescripción o caducidad y su modificación.
- e) Las consecuencias que el incumplimiento de las obligaciones tributarias puedan significar respecto a la eficacia de los actos o negocios jurídicos.
- f) La concesión de perdones, condonaciones, rebajas, amnistías o moratorias.
- g) La fijación de los supuestos de hecho que determinen la competencia de los Jurados Tributarios.
- h) El establecimiento y la fijación de las condiciones esenciales de los monopolios fiscales.
- i) Las prohibiciones de localización en ciertas zonas del territorio nacional, por motivos fiscales, de determinadas actividades o explotaciones económicas.
- j) La implantación de inspecciones o intervenciones tributarias con carácter permanente en ciertas ramas o clases de actividades o explotaciones económicas; y
- k) La obligación a cargo de los particulares de practicar operaciones de liquidación tributaria».

(32) (RJ 1999, 9985).

(33) Véase Marín Rico, *Concurrencia de pensiones*, en «El Derecho de la Seguridad Social», Cuadernos de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial, 1992, 8, s.p. [pero 47-93], cuando apunta:

la misma se encuentran diversas resoluciones de la Sala Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Valencia. Criterio posteriormente superado en las Sentencias de ese Tribunal Superior, de 3 de abril de 2000, 22 de abril de 2000 y 21 de diciembre de 2000, Recurso número 2076/1997.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (34) se ha mostrado proclive a incluir dentro de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado materias no estrictamente previstas en el art. 134 de la CE, entre varias resoluciones véanse, la STC de 21 de mayo de 1986 (35), FD duodécimo. Con un criterio más amplio, la STC de 21 de mayo de 1987 (36), FD cuarto.

El FD quinto de la resolución citada, fija de modo determinante esa vocación generalista de las Leyes de Presupuestos hacia cuestiones no estrictamente conectadas con la disciplina presupuestaria, pero al menos relacionadas o con las previsiones de ingresos y habilitaciones de gastos o con los criterios de política general sustentadores de previsiones presupuestarias, tesis ésta que ampara sobradamente la regulación de las cotizaciones en este instrumento normativo. Sentencia esta última referida a la financiación de los déficits que puedan experimentar las Entidades de Previsión o Mutualidades. En idéntica tesis, tanto la STC 21 de julio de 1987 (37), cuyo objeto procesal es una reducción de pensiones, claramente vinculada con la política económica del Gobierno, como la STC 5 de abril de 1990 (38), FD tercero.

Es la STC 14 de mayo de 1992 (39), la que clarifica significativamente la suficiencia normativa de las leyes de presupuestos generales del Estado, para colmar la exigencia de reserva relativa de ley requerida a las prestaciones patrimoniales de carácter público por el art. 31.3º de la CE. Por un lado, determina que estas normas son verdaderas leyes, superando, de este modo, la cuestión del carácter material o

« Por lo que se refiere al presente año 1992, además de la innovación que supone la regulación, por primera vez en la Ley de Presupuestos del Estado de la materia sobre bases, tipos y demás elementos definitorios de la obligación de cotizar, al considerar que dicha ley es el vehículo más adecuado para ello, dado que los Presupuestos Generales del Estado son la expresión cifrada de los ingresos previstos para el ejercicio correspondiente y que las cotizaciones sociales constituyen el ingreso principal de una parte de dichos Presupuestos Generales: El Presupuesto de la Seguridad Social; dedica su Título IV a la revalorización de pensiones».

(34) Vid. González Salinas, *El límite a la libertad de la configuración normativa del legislador en el ámbito de las Leyes de Presupuestos*, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 1992, 76, s.p. [pero 635].

(35) (RTC 1986, 63).

(36) (RTC 1987, 65).

(37) (RTC 1987, 134).

(38) (RTC 1990, 65).

(39) (RTC 1992, 76).

formal de ley de presupuestos (40). Por otro, reitera el argumento, ya esgrimido por otras sentencias, en torno al *contenido mínimo, necesario e indispensable* de la ley de presupuestos y, por otro, su *contenido posible, no necesario y eventual*. El primero de ellos, conformado por la expresión *previsión de ingresos y habilitación de gastos*, y el segundo, que *pueda afectar a materias distintas al núcleo esencial*.

La gran novedad que introduce esta sentencia radica, como señala Gallardo Castillo, que aplica –no enumera solamente, como ocurría en anteriores pronunciamientos del Tribunal Constitucional– los condicionantes para regular materias no propiamente de contenido presupuestario del art. 134 de la CE y que son: primero, la conexión de la materia con el contenido propio de este tipo de leyes y, segundo, la justificación que su inclusión suponga una mayor eficacia en la política económica del Gobierno.

Sobre estos antecedentes, y dado que las Leyes de Presupuestos Generales pueden regular hechos no atinentes estrictamente a ese ámbito financiero pero sí relacionados con la *previsión de ingresos y habilitación de gastos*, la reserva relativa de ley exigida por el art. 31.3º de la CE, a las prestaciones patrimoniales de carácter público, entre ellas la cotización al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, el instrumento normativo sería idóneo jurídicamente. Además, el carácter relativo de la reserva implica que las leyes de presu-

(40) Véase la certera crítica que realiza Gallardo Castillo en *El ámbito extrapresupuestario de la Ley de Presupuestos. ¿Comienza su reducción?*, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 1993, 80, s.p. [pero 709], al señalar que «el Tribunal Constitucional obvió la distinción ley formal-ley material sin justificar satisfactoriamente la solución propuesta ni reparar siquiera en la circunstancia de que si la Ley de Presupuestos tuviera naturaleza de ley material, con toda seguridad no se habría puesto en duda su legitimación para regular materias distintas a la presupuestaria».

Vid., igualmente, García Añoveros, *Naturaleza jurídica del Presupuesto*, en «Estudios homenaje a Jordana de Pozas», Madrid, 1962, pp. 435 y ss.; Díez Moreno, *Análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre preceptos tributarios de la Ley de Presupuestos del Estado para 1981*, «HPE», 1981, 72, pp. 200-2; González García, *Introducción al Derecho presupuestario*, Madrid, 1973, pp. 231 y ss.

La mayoría de la doctrina italiana acepta la configuración de la Ley de Presupuestos Generales del Estado como una ley formal. Vid. Zanobini, *Corso di Diritto amministrativo*, Milán, 1948; Ingresso, *Istituzioni di Diritto finanziario*, Nápoles, 1956; Bentivenga, *Elementi di contabilità pubblica*, Milán, 1973.

Tesis contraria, la mantenida por Martínez Lago, *Manual de Derecho Presupuestario*, Colex, Madrid, 1992, pp. 49 y 50: «en la actualidad, el tema de la naturaleza jurídica del Presupuesto del Estado (o, si se prefiere, de su Ley de aprobación) ha perdido la dosis de polémica que le caracterizaba hace tiempo, dado que se afirma que la Ley de Presupuestos es una ley como otra cualquiera, que no se distingue formal ni materialmente de otras leyes, salvo en aspectos secundarios que no afectan a la naturaleza de dicha Ley».

Albiñana García-Quintana en *La Constitución Española y el Presupuesto del Estado*, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 1980, 1 p. 27, estima «que la Ley de Presupuestos Generales del Estado es una «Ley ordinaria con algunas especialidades en su elaboración, en su contenido, en su vigencia en su aprobación, etc.». Criterio acogido por Escribano López, *El Presupuesto del Estado en el marco político*, «HPE», 1978, 50, p. 26 y López Berenguer, *El Derecho financiero y tributario en la Constitución Española*, en «Lecturas sobre la Constitución Española», t. II, UNED, Madrid, 1978, p. 290.

puestos no deben contener una regulación exhaustiva, totalmente descriptiva de esa obligación de cotización, sino que permite, junto a una regulación básica de la misma –que debe contener la ley de presupuestos correspondiente– remitirse al reglamento para desarrollar esa ordenación, desde esta perspectiva la STS 9 de mayo de 1992 (41), FD séptimo.

Que las Leyes de Presupuestos son suficientes para la regulación de la cotización queda demostrado no únicamente en la exposición de la doctrina judicial y científica sobre aquélla. También, sobre un ejercicio hermenéutico, la circunstancia que numerosa jurisprudencia del Tribunal Supremo rechazó la necesidad de aplicar la reserva de ley a la regulación de la cotización de la Seguridad Social contenida en sus Reales Decretos reguladores, véase el RD 82/1979, de 19 enero; RD 107/1980, de 18 enero; RD 1858/1981, de 20 agosto; RD 92/1983 de 19 de enero; RD 1/1985, de 5 enero; RD 2475/1985, de 27 diciembre, que impugnados, fueron sus demandas desestimadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, respectivamente, en las Sentencias de 15 marzo 1983 (42); 25 septiembre 1986, 31 enero 1985, 22 abril 1985 (43); 19 abril 1988 (44) y 12 junio 1989 (45). Únicamente la STS, 27 marzo 1991 (46), declaró la nulidad del art. 7 del RD 2475/1985, y fue revisada mediante Recurso de revisión ante la Sala especial del art. 61 de la LOPJ que declaró válido y ajustado a Derecho el mencionado RD 2475/1985.

En suma, sobre los criterios interpretativos expuestos, cabe apreciar, como sanciona la STS 9 de junio de 1998 (47), la idoneidad y suficiencia de la regulación contenida en las Leyes de Presupuestos e igualmente rechazar la inconstitucionalidad sobrevenida de las habilitaciones a la potestad reglamentaria contenidas en diversos preceptos de la Ley General de la Seguridad Social.

Por último, y no menos sugestivo por la conexión con las disputas originarias sobre la cotización –especialmente las referentes a su concepción privatista o de prima, de clara naturaleza sinalagmática– la STC 4 de mayo de 2000 (48), FD segundo, que permite tanto en la

(41) (RJ 1992, 10674).

(42) (RJ 1983, 1435).

(43) (RJ 1985, 288).

(44) (RJ 1988, 3131).

(45) (RJ 1989, 4658).

(46) (RJ 1991, 5647).

(47) (RJ 1998, 4551).

(48) (RTC 2000, 106).

reserva de ley relativa del art. 31.3º de la CE como en la absoluta, del art. 133 la colaboración del reglamento.

Fácilmente se observa, que si aun en la reserva absoluta de ley del art. 133 de la CE se permite la colaboración del reglamento, cuánto más autorizada estaría en la relativa del art. 31.3º para la prestaciones patrimoniales de carácter público y por ello, la cotización en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBINANA GARCÍA-QUINTANA (1980): «La Constitución Española y el Presupuesto del Estado. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*.
- ARAMENDI SÁNCHEZ (1992): «Consecuencias de la falta de cotización empresarial a la Seguridad Social». *El Derecho de la Seguridad Social, Cuadernos de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial*, 8.
- BENTIVENGA (1973): *Elementi di contabilità pubblica*, Milán.
- Cremades (1974): *La Seguridad Social española, hoy*. Madrid.
- DÍEZ MORENO: *Análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre preceptos tributarios de la Ley de Presupuestos del Estado para 1981*.
- GALLARDO CASTILLO (1993): «El ámbito extrapresupuestario de la Ley de Presupuestos. Comienza su reducción». *Revista Española de Derecho Administrativo*, 80.
- GARCÍA ANOVEROS (1962): «Naturaleza jurídica del Presupuesto». *Estudios homenaje a Jordana de Pozas*, Madrid.
- GARCÍA ÓRTUNO (1976): *Seguros Privados y Seguridad Social*. Madrid.
- GONZÁLEZ GARCÍA (1973): *Introducción al Derecho presupuestario*. Madrid.
- GONZÁLEZ SALINAS (1992): «El límite a la libertad de la configuración normativa del legislador en el ámbito de las Leyes de Presupuestos». *Revista Española de Derecho Administrativo*, 76.
- INGROSSO (1956): *Istituzioni di Diritto finanziario*, Nápoles.
- MARÍN RICO (1992): «Concurrencia de pensiones». *El Derecho de la Seguridad Social, Cuadernos de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial*, 8.
- MARTÍNEZ LAGO (1992): *Manual de Derecho Presupuestario*. Colex, Madrid.
- MONTOYA MELGAR (1977): *Derecho del Trabajo*. 2.ª ed. Tecnos, Madrid.
- ORDEIG FOS (1993): *El Sistema Español de Seguridad Social*. 5.ª ed. Editoriales de Derechos Reunidas, Madrid.
- PORTUGAL BARRIUSO (2000): *Comentarios a la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social*. dir., Cazorla Prieto, Aranzadi, Pamplona.
- ZANOBINI (1948): *Corso di Diritto Amministrativo*, Milán.

RESUMEN

La cotización por jornadas reales en el régimen especial agrario de la Seguridad Social y la pretendida insuficiencia legal

I. Exposición sincrética de la problemática. –II. La cotización por jornadas teóricas y reales en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social: evolución normativa. –III. Naturaleza jurídica de las cotizaciones a la Seguridad Social. –IV. La cotización a la Seguridad Social como prestación patrimonial de carácter público y la reserva relativa de ley del art. 31.3º de la CE. V. La extensión de la reserva relativa de ley y la regulación de la cotización: la suficiencia de las Leyes de Presupuestos Generales.

PALABRAS CLAVE: Jornadas reales, Seguridad Social agraria.

SUMMARY

The real working days taxation of the Special Social Security agricultural policy and the pretentious lack of legality

The article justifies the legal sufficiency of the Special Social Security Agricultural Policy taxation rules over the different legal condition between the social tax and the public finance tax'.

KEYWORDS: Agrarian workers, taxation to the Social Security.