

# LOS REGIMENES ESPECIALES

José Vida Soria divide su artículo en dos grandes apartados. Dedicar el primero al problema genérico de los regímenes especiales, y el segundo al análisis de los mismos en la Seguridad Social española. Ambos van flanqueados por una introducción y un apartado de conclusiones.

Al abordar, en la primera parte, la cuestión general de los regímenes especiales, el autor repasa los diversos modelos existentes en Derecho comparado para estructurar el ámbito subjetivo de la Seguridad Social, en especial los que tienen su origen, más o menos remoto, en Beveridge o en Bismarck (regímenes especiales propiamente dichos); a esta descripción, geográfica e histórica, se añade una valoración crítica, según la cual la existencia de regímenes especiales supone la negación de los principios básicos de toda Seguridad Social moderna.

La segunda parte, dedicada a examinar la estructura del campo personal de aplicación del actual sistema español de Seguridad Social, se subdivide en tres apartados. En el primero se ofrece un esquema de los regímenes especiales existentes; el segundo se dedica a la dinámica actual de los regímenes especiales en España, y en el tercero, dedicado a los regímenes especiales y la Constitución española de 1978, el autor considera que la existencia de aquéllos resulta de dudosa constitucionalidad.

En sus conclusiones, el autor, sugiere que la última razón en apoyo de los regímenes especiales radica quizás en la inercia burocrática, pero, añade, «el procedimiento corre el riesgo de convertirse en una tendencia dinámica del sistema», haciéndolo más vulnerable frente a los colectivos privilegiados y más injusto para los colectivos deprimidos, esto es, socavando la base ético-política de la institución.

atrás ella misma hubiera estado pidiendo reformas al respecto, y que incluso meses antes ya hubiera presentado un esbozo de programa integral relativo a un nuevo modelo de Seguridad Social adaptado a la Constitución, según sus propios criterios.

Lo cierto, en cualquier caso, es que el clima en cuestión ya se ha creado; y que, si se da un paso más allá, la dinámica de esa reforma integral será irreversible, con todos los riesgos que ello ha de comportar. Y no es que nuestra Seguridad Social no necesite urgentemente de esa reforma; antes al contrario, la situación económica y financiera, la administrativa y la simplemente jurídica, son, hoy por hoy, punto menos que caóticas; el nivel de protección dispensado, insuficiente, y la organización altamente perturbadora. El mismo modelo en que se basa nuestro sistema está ya prácticamente condenado por lo previsto en el art. 41 de la Constitución. El *riesgo* a que me refiero *está en el modo* en que se aborde la reforma que, en sí, aparece como ineludible.

En efecto, la historia de nuestra Seguridad Social se puede compendiar en la sucesión ininterrumpida de sus frustradas, y frustrantes, reformas. Se aludirá después a ello con más detenimiento, al hilo del estudio que vamos a intentar; interesa ahora señalar cómo la inmensa complejidad de todo actual sistema de Seguridad Social es absolutamente incompatible con el coyunturalismo, con el voluntarismo político y con la improvisación técnica; caracteres éstos que se muestran presentes en nuestras actuales circunstancias. Sólo se podrá abordar una reforma de la Seguri-

## I. INTRODUCCION

**L**A desgraciada introducción en el ANE de una cláusula relativa a la «mejora y racionalización» de la Seguridad Social, ha colocado, casi inesperadamente, a todos los sectores interesados en el tema en un clima de efervescencia más propio de un planteamiento de «Reforma integral» del sistema, que de simples medidas parcia-

les y esencialmente coyunturales.

Es probable, sin embargo, que ni los mismos protagonistas del ANE pretendieran nada semejante. Ello parece claro por lo que respecta al gobierno y a los sindicatos obreros; y creo que puede afirmarse lo mismo de CEOE, por más que —según parece— la cláusula en cuestión fuera introducida en aquél a instancia suya, que desde tiempo

dad Social con perspectivas de éxito contando con la base de un modelo minuciosa y técnicamente elaborado, y estableciendo un programa de implantación, probablemente paulatino, de las fórmulas elegidas.

En todo momento de pre-reforma, como el actual, los planteamientos críticos que se producen vienen a incidir en lo que se podrían denominar las «grandes cuestiones» (u opciones) de una política de Seguridad Social, temas que, si no han sido resueltos, o si ni siquiera han sido abordados, surgen y resurgen en términos invariables, por muy teñida que tengan su apariencia de las circunstancias del momento.

Uno de esos grandes temas básicos es el de la estructura general del sistema, su organización, y —puede decirse— su arquitectura. Se trata de una cuestión que va indisolublemente unida a la formulación de los que se podrían denominar «principios inspiradores» del sistema mismo y que supone simplemente la vertiente técnica instrumental de esos principios.

Y como pieza clave, dentro de ese gran tema, aparece la problemática relativa a los «*regímenes especiales*», su existencia, o persistencia, su sentido y justificación, y su posible funcionalidad dentro de la fórmula global que se pretenda.

En este ensayo se intenta describir esa cuestión, referida al sistema español de Seguridad Social en las actuales circunstancias; ver cómo ha evolucionado desde la situación anterior; hacer balance y trazar lo que pueda entreverse como líneas de tendencia y perspectivas de futuro (1).

## II. LA CUESTION GENERICA DE LOS «REGIMENES ESPECIALES»

### 1. El origen y el sentido de los «regímenes especiales»

La presencia de regímenes especiales dentro del ámbito de una fórmula global de Seguridad Social no es exclusiva de la realidad española, y ni siquiera puede ciertamente ser considerada como hecho excepcional dentro del ámbito de los sistemas nacionales de Seguridad Social más o menos próximos al nuestro. En todos, sin embargo, se presenta la cuestión como problemática.

Posiblemente sea útil, ante todo, hacer una síntesis esquemática de lo que por «regímenes especiales» haya de entenderse, porque la denominación en sí no siempre se usa con el mismo significado.

Se habla de regímenes especiales en un triple sentido: se alude, en primer lugar, a los sistemas que, al organizar la extensión de su acción protectora, separan dentro de un único «régimen», diferentes colectivos protegidos, en función de los tipos de prestaciones que han de cubrir diferentes tipos de situaciones objetivas y uniformes de necesidad; un ejemplo próximo a ese significado de la expresión puede ser el sistema inglés, que intentó, y en gran medida consiguió, conciliar la generalidad de la protección con la diversidad de condiciones sociales y de tipos de necesidad objetivamente identificados.

En un segundo sentido, se suele hablar de regímenes especiales en tanto que «regímenes complementarios»; verdaderos sistemas de «mejora» del conjunto, o de una parte, del sistema mínimo general. Estos son propiamente regímenes especiales.

Un tercer y último sentido de la expresión se refiere a la existencia de auténticos «microsistemas» de Seguridad Social, conectados a, o provocados por, colectivos concretos de población protegida, que se individualizan y se distinguen generalmente por su actividad profesional (no por la existencia de posibles necesidades específicas), que se separan económica, financiera, institucional y objetivamente del núcleo fundamental del sistema; y que, precisamente por eso, al incluirse formalmente en él, se titulan «regímenes especiales». Es éste el más genuino significado de la expresión y el que desde luego hace referencia exacta al fenómeno que aquí interesa.

Pues bien: ese fenómeno es el que he dicho antes que no es excepcional, sino que va en realidad unido al proceso evolutivo de cualquier fórmula pública de Seguridad Social. Lo que sí parece igualmente evidente es que, llegado un determinado punto en ese proceso evolutivo, la línea de tendencia en toda política de Seguridad Social se muestra ineluctablemente contraria a su existencia, y deriva en el planteamiento de su desaparición como problema técnico, político e incluso «filosófico». Los grandes sistemas modernos de Seguridad Social han superado desde luego esta problemática, haciendo desaparecer los regímenes especiales.

*Las razones de existencia* de «regímenes especiales» en un sistema de Seguridad Social son siempre coyunturales y de sentido negativo. El legislador que da paso, o acepta, su existencia lo hace siempre en base a excusas de oportunidad, o a una resignada protesta de imposibilidad de actuar de otro modo. Más que de una razón (puesto que si lo fuera estaríamos en la razón de la sinrazón) se trata, en suma, de un intento de *explicar* el por qué de su existencia; en suma: de analizar la mecánica de aparición de los regímenes especiales, y esa «razón mecánica» está, sin la menor duda, en la mecánica de aparición de la Seguridad Social misma, de su evolución posterior y en el contexto que acompañó a aquélla y acompaña a ésta.

No es momento, sin embargo, de hacer un análisis histórico en profundidad. Basten las siguientes indicaciones: La Seguridad Social es obra de un paternalismo político capitalista personificado y prototipificado por la figura del canciller Bismarck. Su nacimiento se coliga a la potencialidad de conflictos sociales entre las clases trabajadoras en la industria y los servicios, trabajadores a los que se dirigen las doctrinas revolucionarias y que son los que llevan, desde luego, el peso de la lucha obrera; desde un punto de vista técnico son estos sectores de la población trabajadora los que más fácilmente se adaptan a las exigencias organizativas de una acción de Seguro Social. Finalmente estos sectores son los que sociológicamente aceptan mejor las medidas de este seguro, siendo así que viven en un medio ciudadano, «conocen» —digámoslo así— los niveles de

vida progresados y tienden a utilizarlos. La relación con un empresario y el juego de la posible responsabilidad de éste en accidente de trabajo facilitan, por otro lado, la formulación jurídica de los primitivos sistemas de Seguro Social.

Este, sin embargo, muestra una notable fuerza expansiva a la hora de su desarrollo, fuerza expansiva que tiene su más cumplida realización en el aspecto subjetivo. Y el flujo de integración en el mecanismo de Seguro Social de nuevas categorías de trabajadores se realiza con cierta repetición a través del establecimiento de regímenes especiales.

El florecimiento, pues, de regímenes particulares dentro de los sistemas de Seguridad Social puede conectarse, sin duda, con el carácter aluvional que preside su formación tal y como los conocemos en la época actual. Ello, claro está, acompañado de una determinada actitud política que no puede, o no estima rentable, replantear desde la raíz el tema de la Seguridad Social y se conforma con perfeccionamientos ocasionales y parciales de las fórmulas existentes. Ejemplos clarísimos de ello, junto al español, son el italiano y el francés.

La mecánica general que se encuentra en la base de este fenómeno de particularización de colectivos nos lleva a individualizar *dos grupos genéricos de regímenes particulares: el primero*, y de mayor entidad, estaría formado por los grupos de población que van entrando en el campo de la Seguridad Social por razones diversas, casi todas con un claro trasfondo económico. Estos grupos encuentran una protección inferior

respecto del nivel general, en tanto en cuanto se adopten, a la hora de su admisión en el sistema, las exigencias derivadas de una fórmula de Seguridad Social basada rigidamente en principios contributivos (cotizaciones, prestaciones). *Las razones en concreto* son, como hemos dicho, *muy variadas* (depresión económica del colectivo, índice alto en la edad media de sus componentes, pequeñez misma del tal colectivo, situaciones profesionales peculiares). Un *segundo grupo* estaría constituido por los sectores que tienen, y quieren mantener, una determinada situación de privilegio. Hay que advertir que en este grupo no se instalan sólo aquellos colectivos cuya protección material es más alta que la del nivel general, es más, esto no suele ocurrir, en cuanto que para ello se recurre a sistemas complementarios; se trata de situaciones que podríamos denominar de «privilegio encubierto». Son supuestos —a los que nos referimos al hablar del caso de España— en los que la característica básica es la de la insolidaridad del grupo respecto del colectivo general.

## **2. Una valoración general de los regímenes especiales**

Al hilo de la síntesis anterior, creo que no es dudoso lo razonable de las valoraciones negativas en cuanto a la existencia y pervivencia de los tan citados regímenes especiales:

- Desde el punto de vista de los llamados «principios básicos» de toda Seguridad Social moderna, la existencia de regímenes particulares supone, sin

más, una negación de su puesta en práctica. Concretamente: los dos grandes principios, «Seguridad Social función del Estado» y «solidaridad del colectivo protegido», no admiten fraccionamientos ni especialidades distintas a las que hemos señalado como propias del sistema inglés. Si se piensa que la razón de existir de la protección y la obligatoriedad, intrínseca a todo sistema de Seguridad Social, derivan del reconocimiento por parte del Estado de un derecho subjetivo público a favor de los ciudadanos, difícilmente se puede justificar que ese derecho acepte diferenciaciones en su expresión concreta respecto de determinadas categorías de protegidos, y ello incluso admitiendo el principio rígidamente retributivo como inspirador de las prestaciones (incluso en su aspecto cuantitativo), idea ésta que, si bien sigue conservando toda su fuerza teórica, ha sido abandonada, más que por la fuerza de la frase que la condenó (prestaciones iguales suponen una condena por igual y para todos a la miseria), por el peso que suponía una medida igualitarista en una sociedad capitalista basada en la desigualdad, y por el choque que creaba con el mantenimiento del sistema retributivo para la Seguridad Social.

• Pero, además, ocurre que estas razones de puro principio, a la altura de nuestro tiempo, se ven reforzadas por razones puramente técnicas, derivadas de la misma mecánica de la Seguridad Social. La existencia de regímenes especiales se revela en suma como *carente de base práctica* y como *contraria a las necesidades técnicas* que impone hoy día la organización racional del edificio entero de la Se-

guridad Social. Piénsese — como enunciativas — en las siguientes ideas: la asistencia sanitaria está en trance de generalizarse y convertirse en sanidad nacional; fundamentalmente, por razones técnicas; son, pues, una pura contradicción las diferenciaciones que al respecto registran los regímenes especiales. En la protección a la vejez, y en general en materia de pensiones, las revalorizaciones se realizan a todos los niveles. Las nuevas prestaciones de «servicio social» (becas, protección a los ancianos, etc.), por su misma naturaleza, no aceptan discriminaciones basadas en la existencia de regímenes particulares; igual se podría decir para la protección a la familia, y para los accidentes de trabajo. En el campo orgánico, los entes gestores ven aparecer (tienen que ver aparecer) servicios comunes, y, en definitiva, han de reconducirse a disciplinas más o menos comunes de organización. Y, finalmente, el aspecto económico financiero: un régimen especial depende en casi todo de la evolución del colectivo que agrupa. Está, en consecuencia, dependiendo de las oscilaciones de la economía general. Antes o después tiene que llegar el momento en que vayan a realizarse compensaciones financieras con los demás sectores, o con el sector general. Y entonces, una vez más, el fraccionamiento del sistema se muestra más inoperante que nunca, y más rechazable.

En suma, si se parte de las actuales coordenadas de todo régimen de Seguridad Social moderno, la justificación de regímenes particulares se deteriora, poniendo de manifiesto con absoluta claridad que su perpetuación obedece: o bien a un

auténtico fallo en los principios básicos de solidaridad, o bien a situaciones de privilegio, o exclusivismo de otro tipo, que se logran conservar por determinados grupos; o bien a una pura inercia burocrática que no es capaz de levantar su punto de mira. En el fondo, pues, la existencia de regímenes particulares refleja una debilidad del Poder que no está en disposición de enfrenarse con el *statu quo*, o que, por razones ideológicas, no quiere hacerlo.

Todas estas consideraciones han sido sintetizadas y reelaboradas en la actualidad por los autores citados en la nota 1, que concluyen al respecto lo siguiente (refiriéndose a los efectos negativos de los regímenes especiales): desigualdad ante la Ley; insolidaridad...; coste de gestión excesivo...; descoordinación técnica; irracionalidad asistencial...; dispersión normativa de control económico financiero...; obstrucción a la movilidad intersectorial de la mano de obra...

Es, sin embargo, absolutamente evidente que cualquier sistema de Seguridad Social tendrá que aceptar particularidades, si quiere adecuarse a la realidad social sobre la que se asienta. Ello es así especialmente en los casos de sistemas de formación aluvional que no han procedido a implantar reformas radicales. Y mucho más todavía, si se tiene en cuenta que toda Seguridad Social tiende en el fondo a estabilizar y a reproducir el sistema social en que se basa y no a cambiarlo. Con lo que es evidente que un país de base capitalista tenderá en mayor o menor medida a dejarse influenciar por las desigualdades más enraizadas del propio sistema que lo soporta, desigual-

dades que al final se traducirán —por lo que aquí interesa— en *especialidades* aceptadas y perpetuadas en la fórmula de Seguridad Social correspondiente.

Pero incluso aceptando (y es mucho aceptar) que la perpetuación de desigualdades sea inherente al sistema, lo importante será en todo caso reducirlas, ordenarlas adecuadamente y objetivarlas; esto es: reconducirlas a la tipificación de objetivas necesidades singulares. Y, en su caso, incluirlas como puras excepciones en los apartados generales del sistema único y uniforme. Son estos los términos técnicos (y pretendidamente asépticos en el plano ideológico) en que la cuestión está hoy planteada. La desaparición de los regímenes especiales es hoy unánimemente considerada como una necesidad de pura racionalidad para el sistema que se implante, antes que (e incluso, mucho más que) una imposición de criterios de justicia, o una consecuencia de planteamientos políticos o ideológicos.

Y sin embargo, por mi parte, tengo que expresar, por último, mis previsiones pesimistas al respecto. Los intereses creados en lo puramente burocrático, la inercia del poder político (de todo poder político), el esfuerzo que en todo caso sería necesario, los egoísmos de los mismos colectivos, etc., son otros tantos elementos que me hacen pensar en que —no sólo en España— la pervivencia de los famosos regímenes especiales será un hecho (a mi parecer desgraciado) por lo menos en un futuro próximo.

### **III. LA CUESTION DE LOS «REGIMENES ESPECIALES» EN LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA**

#### **1. Esquema de los regímenes especiales existentes**

Antes de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 no se puede hablar con propiedad de «regímenes especiales», por la sencilla razón de que no se puede hablar de sistema de Seguridad Social. Lo que hoy entendemos por régimen especial es casi la médula de la realidad institucional en la Seguridad Social anterior a esa fecha. Y la verdad es que no vale la pena detenerse mucho en su consideración. La Ley de Bases de 1963, entre otras cosas, lo que intentó fue la construcción, por lo menos formal, de ese inexistente sistema. Los planteamientos políticos de partida dieron como resultado, por lo que aquí interesa, la puesta de manifiesto de la existencia de esos regímenes especiales, su perduración desde luego, pero, a la vez, la confesión explícita de su propia irracionalidad.

Si nos atenemos a los principios básicos que se autodefinían inspiradores de la Ley de Bases de 1963, se podría afirmar que estábamos en la línea de una nueva sistematización de nuestra Seguridad Social cercana a la fórmula inglesa. Y esto, tanto por los principios mismos, cuanto porque ellos se conectaban expresamente como trasunto de los constitucionales, los cuales, de una manera inequívoca, partían del compromiso directo del Estado en

la realización de la Seguridad Social, y de una referencia de ésta a «los españoles». Junto a ellos, el principio de solidaridad total aparecía enfáticamente incluido en la exposición de motivos de la Ley del 63, junto con los de «tendencia a la unidad» y de «conjunta consideración de las contingencias». Es más: la Base Primera volvía a hablar de «los españoles». Se comprenderá que todo esto que hemos dicho no es más que una licencia dialéctica (no desprovista de significado, pero sí inoportuna), porque los regímenes especiales estaban desde el principio en la mente y en la letra del legislador y de la Ley. En efecto, la exposición de motivos ya los tenía en cuenta para justificarlos, y la Base Tercera estaba íntegramente dedicada a ellos. En esta Base hay una lista de regímenes especiales y una posibilidad de que el Ministerio de Trabajo autorice la formación de otros; se contienen unos criterios muy genéricos sobre cómo montar el complejo de tales regímenes.

En concreto, la fórmula diseñada fue la siguiente: existiría un régimen general y los consabidos especiales, que se basaban en la diferenciación de determinados colectivos. Por régimen especial se entiende algo más que peculiaridades técnico-administrativas, puesto que para éstas hay previsto otro procedimiento al que se denomina «sistemas especiales» («en materia de encuadramiento, afiliación y cotización», III, núm. 12). No se definen las peculiaridades que caracterizan a un régimen como especial; hay que entender que lo serán todas aquéllas que vayan más allá de las relativas a ese encuadramiento, afiliación o cotización. Se estable-

cen once regímenes especiales. La fórmula de los regímenes especiales no se considera como transitoria, todo lo más se preveía que desaparecieran por consunción si se lograba esa tendencia a la paridad que se imponía como directriz. El llamado régimen general se considera como residual (Base III, número 12). El elenco de regímenes especiales previsto no obedece a ningún criterio objetivo, sino a razones de pura oportunidad; por su parte, la heterogeneidad lo es incluso en cuanto a su tratamiento jurídico: algunos se salen ya de la misma Ley (funcionarios públicos, trabajadores agrícolas y trabajadores del mar); otros que ya existían subsisten como especiales, y otros se prevén como nuevos (sacándolos en parte del antiguo régimen general —o mejor, del sistema anterior de Seguros Sociales y Mutualismo Laboral, en donde tenían una posición más o menos peculiar).

Una primera aproximación a la Ley de Bases así expuesta puede dejar claro el sentido y los criterios para su *valoración crítica inicial*:

- Si recordamos la situación legal anterior, no se puede por menos de concluir que la fórmula de regímenes especiales se utilizó para mantener las líneas maestras de aquélla, indicándose así que no se intentaba reformarla básicamente en el sentido material de la expresión; se optó por una acción política reformista, a la que alude vagamente esa «tendencia a la paridad» de la expresión legal.

- En esa línea, como en tantas otras, la Ley lo que hizo fue «armonizar criterios» para una posible evolución legislativa posterior; la armonización compor-

taría, en principio, la de los cauces formales para cada régimen, y, después, la de las posibles acciones jurídico - políticas del perfeccionamiento de cada uno.

- En todo este intento se renunció a dar un paso adelante y levantar sustantivamente la situación de sectores deprimidos (agricultura señaladamente), y en cambio se cedió a la presión de grupos insolidarios cuya especialidad era tan débil, que el más mínimo esfuerzo hubiera bastado para integrarlos en el régimen general.

- Finalmente, hay que recordar que la Ley tenía en sí misma un apartado en donde hubieran cabido las peculiaridades reales que estuvieran en la base de cada régimen especial; en efecto: la Base Quinta contenía un elenco de situaciones protegidas (acción protectora y una asignación de categorías de personas a cada contingencia cubierta). La utilización al máximo de esta fórmula hubiera permitido prescindir de la Base Tercera íntegramente; todo lo más hubieran sido necesarias algunas precisiones de carácter transitorio.

La Ley Articulada de 1966 repitió —y no podía dejar de hacerlo— todo lo dicho por la de Bases y concretó algunos puntos; en este sentido, su contenido puede sistematizarse así:

- Repitió textualmente los preceptos de la Ley delegante.

- Dividió la lista de regímenes especiales en grupos: los que expresamente continuarían como estaban (seguro escolar); otros que regularía el gobierno, y otros que autorizaría el Ministerio de Trabajo.

- No se aportaron precisiones acerca de los criterios que

habían de justificar la aparición de nuevos regímenes especiales.

- Sí, en cambio, se trazó un esquema de los puntos que deberían figurar como necesarios en la regulación de cada régimen especial. En este esquema (por lo demás bastante ambiguo) se contenía el mandato de que «dentro de las posibilidades financieras del sistema y las características del grupo se tendería a la paridad y homogeneidad en los mecanismos de organización de cada régimen».

- La Ley Articulada confirmó todas las observaciones que han quedado hechas respecto del tema en la Ley de Bases; señaladamente, el hecho de que el legislador no se planteara los regímenes especiales como algo puramente pasajero o accidental. Si así hubiera sido, el sitio de colocar esta normativa habría sido el de las disposiciones transitorias. La misma sistemática de la Ley (un primer título referido al «Sistema de Seguridad Social» y otro referido al «Régimen General»), sistemática de circunstancias y con auténticas contradicciones e incorrecciones, reflejó la idea del legislador de aceptar la existencia de regímenes especiales como elementos prácticamente consustanciales con la fórmula que servía de estructura a la Seguridad Social.

- Finalmente, la Ley previó la llegada de sectores profesionales cuya situación anterior no fuera fácilmente asimilable a las exigencias de la nueva sistemática. Téngase en cuenta en este sentido que la disposición transitoria 5.<sup>a</sup>, núm. 11, estableció taxativamente que esta «llegada» se realizaría por medio de la integración del colectivo de que se tratara en el régimen general,

o en los regímenes especiales previstos, cosa que después, y de hecho, se ha convertido en el origen de algún régimen especial nuevo, no previsto en la Ley.

La reforma de la Seguridad Social de 1972-1974 no estaba específicamente prevista como reforma del sistema, y desde luego no cambió la situación en lo que a regímenes especiales respecta, aunque introdujera matices de poca significación sustantiva.

La situación legal sigue, pues, siendo la misma. Y la situación real se puede sintetizar de la siguiente manera:

- Los regímenes especiales que han de ser objeto de regulación por Ley formal son las que se refieren a:

- Trabajadores agrícolas (y asimilados).
- Trabajadores del mar.
- Funcionarios públicos civiles y militares.
- Estudiantes.

- Existen otros regímenes especiales previstos por la Ley de Seguridad Social, y que pueden ser desarrollados por Decreto:

- Autónomos.
- Personal al servicio de organismos del «Movimiento».
- Funcionarios de entidades estatales autónomas.
- Socios trabajadores de cooperativas de producción.
- Personal no funcionario dependiente de establecimientos militares.
- Representantes de comercio.
- Servidores domésticos (empleados del hogar).

De éstos, los únicos que han sido puestos en funcionamiento han sido los de servidores domésticos, autónomos y representantes de comercio. Sin duda ya no será cuestión el de personal del Movimiento; y tampoco lo será el de socios de cooperativas, por cuanto que, de hecho, se ha reconducido al régimen general o al de autónomos.

- Finalmente, han aparecido nuevos regímenes especiales, no previstos por el legislador pero autorizados genéricamente por la Ley.

- Trabajadores de la Minería del Carbón.
- Trabajadores ferroviarios.
- Artistas profesionales.
- Escritores de libros.
- Toreros.
- Jugadores profesionales de fútbol.

La Ley de Seguridad Social (tanto la de Bases de 1963 como las sucesivas) mantuvieron además dos formas genéricas críticas de regímenes especiales: Los *sistemas especiales* y los *colectivos no integrados*. Los sistemas especiales son peculiaridades «burocráticas» (en afiliación, mecanismos y sistemas de cotización-recaudación) para determinados colectivos; hoy día tienen sistema especial los trabajadores de la industria del cáñamo, conservas vegetales, manipulado y envasado de frutas y hortalizas, etc. Sin llamarse sistemas especiales, pero siéndolo *de facto*, existen más colectivos, integrados en el régimen general, pero con clarísimas especialidades, que van incluso más allá de lo que sería objeto de un sistema especial en la terminología de la Ley (porteros de fincas urbanas, personal civil no funcionario al ser-

vicio de organismos especiales, etcétera).

En cuanto a colectivos no integrados hay que decir que la Ley de 1963-66 sorprendentemente dejó en la situación anterior a determinados colectivos, cuyas empresas —fundamentalmente— habían asumido por sí las tareas de aseguramiento a base de la creación de Cajas de Empresa o Mutualidades de Empresa (Tabacalera, Campsa, etc.). Junto a estas fórmulas absolutamente anacrónicas, existieron más microcolectivos agrupados en mutualidades y montepíos, independientes, libres unas veces y con fuerza de inclusión obligatoria otras; su relación es aquí imposible. Baste decir que toda esta maraña institucional sigue hoy existiendo, y que su investigación o simple conocimiento es muy difícil, cuando no estrictamente imposible.

En el estudio ya citado sobre *La Estructura actual de la Seguridad Social española y su reforma*, sus autores desarrollan hasta agotarlo el panorama de las especialidades materiales hoy por hoy existentes en nuestra Seguridad Social. Sin ánimo de reproducir aquí los términos de ese estudio, al que se debe hacer remisión, sí que conviene aludir a las siguientes categorías de hechos especialmente significativos. El régimen especial de Seguridad Social para funcionarios públicos civiles, militares, y de la Administración Local, está a su vez fragmentado por colectivos, y dentro de ellos por contingencias protegidas. El de los funcionarios de entidades estatales autónomas registra la más inusitada fragmentación interna, con tipos de Seguridad Social de las más *imposibles* variedades (inclusiones y exclusiones

parciales en el régimen general, mutualidades particulares obligatorias, conciertos de colaboración de todo tipo, etc.). Existen auténticos regímenes especiales encubiertos (en la terminología de los autores citados), como son las peculiares inclusiones de los sacerdotes católicos y los reclusos en el régimen general de la Seguridad Social; el personal al servicio de notarías, los vendedores de prensa por cuenta propia, la Organización Nacional de Ciegos...

La consideración minuciosa y exacta de todos los casos particulares del género es prácticamente imposible y desde luego casi inútil. Basta tener una referencia global al respecto, de la que deriva la conciencia de la práctica inaccesibilidad a esos particularismos.

De todo ello, lo importante es la constatación de que todo ese conglomerado de situaciones y de instituciones es claramente disfuncional y punto menos que caótico. La más expresiva valoración de lo que todo ello supone en relación con el sistema de Seguridad Social puede venir dada a través de datos cuantitativos. Los autores citados señalan que el 33,81 por 100 del colectivo total de sistema de Seguridad Social está incluido en regímenes especiales, porcentaje más alto (considerablemente más alto) que el que se da en otros países, en los que el tema de esos regímenes especiales se plantea como claramente problemático. Habría de subrayarse el hecho de que, a su vez, ese 33,81 por 100 se fragmenta en esos regímenes, ya citados, dando lugar en muchos casos a superposiciones, vacíos y, en todo caso, a la formación de colectivos particulares, la mayoría de las

veces insuficientes por sí mismos para justificar desde cualquier punto de vista la existencia de una particularidad organizativa.

## 2. La dinámica actual de los regímenes especiales

En la primera parte de este trabajo se han hecho consideraciones acerca de la negativa significación de los regímenes especiales en todo sistema de Seguridad Social desde puntos de vista genéricos, y desde la perspectiva de los principios básicos de una denominada fórmula *moderna* de Seguridad Social. Tales consideraciones pueden y deben reproducirse en relación con la experiencia española al respecto.

Pero es que se puede llegar a la misma consideración negativa desde puntos de vista mucho más concretos; partiendo simplemente de la observación nada teórica de la dinámica de los mismos regímenes especiales ya en funcionamiento.

- *La consideración subjetiva de los regímenes actuales* en nuestro sistema ofrece los siguientes resultados, aparte del global porcentual, ya citado en el apartado anterior. Los regímenes especiales no han conseguido siquiera la cobertura de toda la población, y son de prever nuevos intentos de creación de otros regímenes aparte de los ya existentes (amas de casa, deportistas...). No hay criterios para enjuiciar de una manera objetiva su oportunidad, o no. Los regímenes especiales existentes crean un problema de delimitaciones subjetivas, de altas indebidas (en los privilegia-

dos singularmente), de protecciones superpuestas, de vacíos de protección, de descontrol, en suma, bastante más que notable. Los obstáculos a la movilidad subjetiva intersectorial han provocado el llamado reconocimiento recíproco de cuotas entre todos ellos y el General; se trata de la demostración más palpable de la irracionalidad de la fórmula con un dato obtenido y derivado de la misma esencia de esa fórmula.

También se ha de señalar como tremendamente significativo el siguiente dato: Los regímenes especiales que podemos denominar tradicionales tienden a disminuir en su colectivo de personas adscritas (salvo autónomos y trabajadores del mar); y en cambio la globalidad de los regímenes especiales sigue creciendo en función de oleadas sucesivas de incorporaciones de nuevas y específicas categorías de personas. Los desequilibrios entre colectivos, y el desequilibrio demográfico de muchos de ellos (los que disminuyen), puede en breve espacio de tiempo poner a la fórmula entera (al sistema) en una notable dificultad de funcionamiento, por lo que se ha llamado «mutua influencia desestabilizadora» (2).

- El examen de la virtualidad de los regímenes especiales desde el *punto de vista económico-financiero*, revela un cada vez más acentuado desequilibrio que sin duda afecta al sistema entero. Los regímenes especiales cargan cada vez más sobre el régimen general y sobre los fondos estatales. Todos ellos son, en mayor o menor medida, deficitarios; y lo serán progresivamente más. De hecho, la integración de algunos (singularmente de Cajas de Empresa o Mutualidades de Em-

presa) no se ha producido por el enorme déficit que arrastran. Aparte de ello, todos los regímenes especiales presuponen un desigual soporte de la carga financiera de la Seguridad Social. La unificación económico-financiera del sistema, a través de la Tesorería General, por una parte, ha venido a privar de un baluarte más a la posible justificación de existencia de los regímenes en cuestión y, por otra, no ha conseguido en su totalidad todavía la homogeneización del control sobre estos aspectos.

- El tema de *las prestaciones*, sigue siendo naturalmente el caballo de batalla de los regímenes especiales. Pues bien: respecto de ellas, se ha de señalar: que alguno de los previstos como tales han demostrado su inconsistencia al reconducirse sin más al esquema general, o a alguno especial. Que en los casos en donde había carencia de algún tipo o categoría de prestaciones (autónomos, por ejemplo), la evolución del régimen mismo y, sobre todo, la presión de la situación social, han impulsado el camino hacia la homogeneización con el régimen general. La existencia y el deseo de hacer perdurar tal régimen especial han provocado sin embargo que esa homogeneización se haya hecho a través de procedimientos absolutamente heterodoxos en la Seguridad Social (fórmula de «mejoras voluntarias») que encarecen la prestación, acentúan desigualdades y agudizan desequilibrios internos y externos. Por su parte, el mantenimiento de especialidades de prestaciones «en especie» ya ha desaparecido prácticamente (servicios sociales y asistencia social, comunes a todo el sistema), ponien-

do a la vez de manifiesto la gran paradoja que supone el mantenimiento de singularidades en asistencia sanitaria, y la gran rémora que produce para una adecuada ordenación de la sanidad nacional la perduración de organizaciones fraccionadas, conciertos, etc., en este ámbito.

El mantenimiento de situaciones protectoras de privilegio (prestaciones peculiares o mayor intensidad protectora) aparte de suponer negación de principios básicos de la Seguridad Social, no puede justificar a ningún régimen especial, por cuanto que en el último de los casos aquellos privilegios pueden integrarse sin problemas, como excepciones transitorias, en el régimen general.

- *En cuanto a la organización jurídica e institucional de los regímenes especiales*, baste decir, simplemente, cómo aquella ya está condenada por la reestructuración del esquema de entidades gestoras, llevada a cabo en 1978, y la posterior supresión de organismos públicos. El descontrol, el encarecimiento de la gestión y el mal funcionamiento interno están de hecho acabando con tradicionales deseos de exclusivismo gestor que ha mantenido a no pocos regímenes especiales. La necesidad de una planificación financiera general ha sido, por su parte, otra palanca para el arrumbamiento de peculiaridades en el tema de gestión. Por su parte, la apoyatura jurídico-normativa de los distintos regímenes especiales y su respectiva evolución, constituyen el mayor elemento de inseguridad y falta de garantías que sufren hoy los incluidos en aquéllos.

La conclusión que se obtiene del simple repaso que acaba de hacerse confirma lo que al principio de este apartado se había dicho: no hay necesidad de recurrir a planteamientos teóricos de carácter general, ni a la ayuda de los tan famosos «principios de Seguridad Social» que, aunque trascendentales e irreprochables, son quizás vistos con recelo inconfesado en el ámbito de la Seguridad Social. La constatación de la propia dinámica de los regímenes especiales, uno por uno y en su conjunto, es el dato más claro y más contundente para descalificarlos. Se puede decir, en el fondo, que el mantenimiento de los regímenes especiales está condenado desde su propia esencia. Y aquí se confluye con esos principios generales. Téngase en cuenta que éstos, más que proposiciones trascendentales e ideológicas, son, en el campo de la Seguridad Social, meras deducciones prácticas derivadas de la dinámica propia de toda fórmula de Seguridad Social, implantada, expandida, potenciada y estabilizada; los principios de la Seguridad Social son en el fondo meros axiomas técnicos, empíricamente formulados y necesarios para que técnicamente la fórmula misma de protección pueda sobrevivir. Todo en Seguridad Social se centró en principio en regímenes especiales. Ellos deben desaparecer cuando cumplieron su función histórica. Lo que queda ahora son reliquias perturbadoras del pasado. Su pervivencia, y su eventual potenciación, pueden significar dos cosas: o un retroceso de la Seguridad Social (cosa que iría acompañando a la actual y su puesta crisis del estado del bienestar) o un peligro para la buena salud del sistema entero.

La conclusión es fácilmente deducible.

### 3. Los regímenes especiales y la Constitución española de 1978

Junto al dato general y a la perspectiva de su dinámica interna, es necesario por fin colocar una última referencia al dato jurídico, o mejor, jurídico-político. Y éste no puede situarse en otro sitio sino en la Constitución. Creo, de todos modos, que la investigación jurídico-política es poco operativa en lo que al problema de los regímenes especiales respecta; y ello por dos órdenes de razones: porque los antecedentes nos ponen ya en advertencia, y porque de la actual fórmula constitucional poco es lo que creo que pueda esperarse al respecto.

La formulación del derecho a la Seguridad Social era más contundente en las llamadas Leyes Fundamentales del anterior Estado que en la actual Constitución; incluso se puede decir que estaba mejor formulada (ello sin perjuicio de las fundamentales tachas que se podían y debían avanzar al conjunto de tales Leyes). Y lo cierto es que su concepción de la Seguridad Social no impidió la construcción del sistema de la Ley de Bases de 1963, apoyado en parte, como se ha visto, en la existencia de esos regímenes especiales. El mismo dato aparece en el derecho comparado, incluso en países y doctrinas jurídicas proclives a formulaciones teóricas del género (Italia). El tema que nos ocupa no ha sido puesto en contraste con

los principios constitucionales, sino tratado como problema técnico, y ello bastante someramente.

La actual fórmula constitucional referida al sistema de Seguridad Social aparece contenida en el art. 41 de la Constitución de 1978. La doctrina ha querido ver en ella, en su contexto, los principios de universalidad, y de igualdad, la implantación del modelo de Seguridad Social presupuestario, los principios de gestión pública, etc. Siendo absolutamente proclive y decidido defensor de todos esos principios, no puedo por menos de avanzar mi escepticismo en cuanto al art. 41 en sentido estricto. Es cierto que la fórmula alude a «un régimen», «público», de «Seguridad Social», para «todos los ciudadanos». Pero no es menos cierto que el precepto tiene un indeleble carácter programático (que, por lo que aquí interesa, permitirá un desarrollo cuándo y cómo el legislador estime pertinente), según su colocación sistemática en el texto constitucional; y que los términos gramaticales utilizados son, más que otra cosa, deliberadamente ambiguos y alusivos. No creo que haya un «modelo constitucional» de Seguridad Social; y por tanto no espero la descalificación, ni siquiera programática, de los regímenes especiales.

Sin embargo, desde un plano estrictamente teórico y jurídico-formal, sí que hay que aceptar, en todo caso, que existe posibilidad de llevar a cabo descalificación de los regímenes especiales.

En efecto, el principio de igualdad de los españoles ante la Ley, la alusión clarísima a los poderes públicos, a «un régi-

men público» de Seguridad Social, y a «todos los ciudadanos», son datos suficientes para concebir un sistema de Seguridad Social sin (o incompatible con) regímenes especiales. Quizás sea en este plano en el que la fórmula constitucional haya resultado más expresiva.

No obstante, entreveo la posibilidad, como he dicho, de que tal fórmula sea tergiversada legalmente, y que la carga ideológica de insolidaridad y desmembración social que conlleva la oleada de la denominada crisis del estado del bienestar, determine la pervivencia de aquellos regímenes.

### IV. CONCLUSION

Si todo ello es así, si en el orden de los principios la mera existencia de un régimen especial es inconcebible, y si, por otra parte, los puntos que podrían dar razones puramente técnicas en favor de tales regímenes, dan en cambio, uno a uno y puntualmente, los resultados negativos a que hemos hecho referencia, no parece que sea difícil mantener una radical incompatibilidad de la Seguridad Social como sistema y la aceptación en su seno de regímenes insolidarios.

Aun a riesgo de caer en una excesiva simplificación, me atrevería a afirmar que la última razón en apoyo de los regímenes especiales radica en la inercia burocrática (incluso más que en la ideología) del poder político establecido. Se puede decir —y no faltarán razones para ello— que cada uno de los puntos citados como peculiares no da lugar a un régimen especial, y que, en cambio, el conjunto

sí. Puede ser cierto; igual que será cierto que la supervivencia de estos regímenes depende tanto de lo actual como de lo anterior; más concretamente: depende, en el fondo, muy fundamentalmente, de la dificultad que supone levantar la carga financiera (pasivos) que, como raíces, ancla a un régimen especial en su especialidad; y depende del mantenimiento más primitivo del principio contributivo —individual y colectivo— en la Seguridad Social.

No se trata de *uniformar* mañana la Seguridad Social; se trata de crear ya una estructura que lo logre paulatinamente; es más: no se trata de *uniformar* la Seguridad Social, sino de lograr, con criterios racionales, una unidad dentro de la cual convivan las diversidades estrictamente lógicas y necesarias.

El establecimiento de regímenes especiales, al modo en que hoy están concebidos, frena, en primer lugar, la evolución del sistema global; frena, en segundo lugar, la aparición de nuevos brazos de la protección social (por ejemplo en el campo), y, finalmente —y esto es especialmente importante—, favorece la multiplicación de estas especialidades.

Me refiero a que el procedimiento de regímenes especiales corre el riesgo cierto de convertirse en una tendencia dinámica del sistema. La prueba más patente la tenemos en esos regímenes aparecidos como nuevos —es decir: no previstos— y que solucionan ocasionalmente un problema técnico de integración de un colectivo. A fomentar esa tendencia contribuyen dos hechos coincidentes: la apariencia de que las estructuras actuales

de la Seguridad Social no son capaces de cargar con el nuevo peso que se les echaría encima (señaladamente en materia de asistencia sanitaria citada); y, por otro lado, la tendencia al escapismo de determinados sectores. Junto a los ejemplos citados hay otros que emergen y otros más que constituyen una tendencia quizá más grave: grupos que ya están incluidos en el régimen general y que quieren especializarse porque probablemente aquél no les da los beneficios a que ellos aspiran.

Un sistema técnico de organización de la Seguridad Social sobre bases rígidas (sobre regímenes particulares) es muy vulnerable a estas tendencias. El fenómeno es lo que podríamos llamar de doble cara: el sistema así concebido utiliza su rigidez para contener a determinados colectivos *deprimidos*; pero, por otra parte, su rigidez le deja inerme en cierto modo para contener las posibles fuerzas centrífugas que dentro de él se manifiestan.

## NOTAS

(1) La doctrina que ha estudiado el tema de los regímenes especiales en su globalidad no es mucha. Hacia el año 72 se publicaron dos trabajos, relativamente cortos, al respecto, uno del Prof. Bayón Chacón y otro mío, que venían a coincidir en una valoración negativa de la fórmula «regímenes especiales», como pieza del sistema. En la actualidad el tema ha sido exhaustivamente reelaborado por B. Gonzalo, F. Ferreras, E. González-Sancho, P. de la Peña y J. I. Tejerina (en su obra colectiva *La estructura actual de la Seguridad Social española y su reforma*) con los mismos resultados de valoración que ya se habían alcanzado. Por su parte, el profesor de la Villa Gil ha realizado, y dirigido, trabajos de investigación globales en el campo concreto del régimen especial de los funcionarios públicos.

A su vez, el tema, en su vertiente internacional y «comparada», ha sido abordado también por la CEE en *Les Régimes spéciaux de Sécurité Sociale dans les Pays de la Communauté Economique Européenne, 1971-72* con análogos resultados de valoración negativa.

(2) GONZALO y otros, *La estructura actual...*, op. cit.