



FACULTAD DE DERECHO

# LA OBLIGACIÓN DE COTIZAR A LA SEGURIDAD SOCIAL

Autor: Claudia Sicre Marín

5 E3- D

DERECHO LABORAL

Tutor: Ana Matorras Díaz-Caneja

Madrid

Abril 2020.

## **RESUMEN**

La cotización constituye la principal y más importante fuente de financiación del sistema de la Seguridad Social. Desde su creación, ha sido objeto de numerosas reformas, la mayoría encaminadas a lograr la sostenibilidad, y la mayor proporcionalidad y contributividad de las cotizaciones y prestaciones. Esto ha contribuido a que la cotización se configure como un instrumento complejo, envuelto en un sinnúmero de leyes, regímenes y particularidades, que regulan su cálculo y la obligación del mismo. La realidad socioeconómica de nuestro país, ha puesto de manifiesto la insostenibilidad del sistema, y es que, desde 2011, se constata la insuficiencia de los ingresos del sistema de la Seguridad Social, incapaces de hacer frente a los gastos del mismo. En consecuencia, el Estado se ha visto obligado a realizar transferencias vía Presupuestos Generales del Estado, lo que ha contribuido al endeudamiento del sistema. Por ello, el objetivo de este trabajo es analizar de forma exhaustiva la obligación de cotizar, y los elementos que la componen. Del mismo modo, trataremos de buscar nuevas alternativas que posibiliten la viabilidad futura del sistema. Para ello, atenderemos a las recomendaciones de la Comisión del pacto de Toledo, así como a otros sistemas del Derecho comparado, que contribuyan a proteger el pilar más importante de nuestro Estado Social, la seguridad social, y, por ende, su principal fuente de financiación, la cotización.

## **PALABRAS CLAVE**

Cotización, ingresos, sostenibilidad, reformas, Pacto de Toledo, sujetos obligados.

## **ABSTRACT**

The contribution is the main and most important source of financing the social security system. Since its creation, it has been reformed several times, trying to achieve its sustainability, as well as a greater proportionality and contributory nature of its system. This has helped to make contributions an important and complex instrument, regulated by many laws, regimes and peculiarities that regulate its calculation and obligation. The socioeconomic reality of our country, has shown us the unsustainability of the system. In fact, since 2011, the income of the Social Security system has been insufficient, unable to pay the costs. Consequently, the State has been forced to make transfers with General State Budget, which has contributed to the indebtedness of the system. Therefore, the aim of this project is to analyse in a comprehensive way, the obligation

to contribute, as well as, to look for new alternatives that make possible the future viability of the system. To achieve this, we will take into account the recommendations of the Toledo Pact Commission, as well as other systems of comparative law, which contribute to protecting the most important pillar of our welfare State, the Social Security, and therefore its main source of financing, contributions.

#### **KEY WORDS**

Contribution, income, sustainability, reforms, Toledo Pact, obligated subjects, alternatives,

## **Lista de abreviaturas**

**AT** -Accidente de Trabajo

**CC**-Código Civil

**CE**- Constitución Española

**CCAA**: Comunidad Autónoma.

**EP**- Enfermedad Profesional

**ET**- Estatuto de Trabajadores

**ETT**- Empresa de Trabajo Temporal.

**FOGASA** - El Fondo de Garantía Salarial

**ITSS**- Inspección de Trabajo y Seguridad Social

**LGSS** - Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

**OIT** - Organización Internacional del Trabajo

**PGE** – Presupuestos Generales del Estado

**RETA**- Régimen Especial de Trabajadores Autónomos

**RG** -Régimen General

**RGR** - Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación.

**SMI**- Salario mínimo Interprofesional

**SNGJ**- Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

**SS** -Seguridad Social

**STS**- Sentencia del Tribunal Supremo

**STJUE**- Sentencia del tribunal justicia de la Unión Europea

**STSJ** - Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.

**TGSS** - Tesorería General de la Seguridad Social

## ÍNDICE

1. Introducción.....	7
2. Evolución histórica de la cotización: desde los sistemas de seguros sociales al sistema de Seguridad Social.....	8
2.1 Evolución en España .....	9
3. Adopción por el sistema español de Seguridad Social del sistema financiero de reparto: su implicación con las cotizaciones de los sujetos obligados.....	11
4. Relación jurídica de la Seguridad Social: Afiliación al sistema, altas y bajas.....	13
5. Naturaleza jurídica de la cotización en el sistema español.....	17
6. Los sujetos obligados a la cotización y sujetos obligados al pago. Especial referencia al régimen general y características básicas en el régimen de autónomos.....	19
6.1 Responsables del pago	
6.2 Otros responsables	
7. Elementos de la cotización: base, tipo y cuota.....	23
7.1 Base RG.....	23
a. Base de las contingencias comunes	
b. Base de las contingencias profesionales	
c. Base de cotización de los conceptos de recaudación conjunta. (desempleo, FOGASA y formación profesional)	
7.2 Base RETA.....	25
7.3 Tipos de cotización.....	26
7.4 La cuota .....	27
a. Bonificaciones y deducciones	
b. Cuota a ingresar	
8. Recaudación de la cuota de SS.....	30
8.1 Periodo voluntario de la cotización .....	31
8.2 Incumplimientos de pago de las cuotas en plazo: recargo e intereses.....	33

a.	Actos recaudatorios	
b.	Procedimiento de apremio	
9.	Directrices de posibles reformas futuras. El papel del Pacto de Toledo.....	34
10.	Conclusiones.....	41
11.	Bibliografía.....	43

## 1.Introducción

El Sistema de SS es el pilar fundamental del Estado Social sobre el que se basa la Constitución en su artículo 1. Este Sistema garantiza la protección de los ciudadanos a través de las prestaciones que otorga a sus beneficiarios, asegurando y promoviendo una vida digna, reduciendo así el riesgo de exclusión social de ciertos colectivos ante determinadas circunstancias.

El problema es que este Sistema, tan fundamental en un Estado Social y Democrático de Derecho como el nuestro, es financieramente insostenible. Desde hace varias décadas se viene cuestionando la viabilidad del mismo, debido a los cambios demográficos que está experimentando nuestra sociedad. A raíz de la crisis financiera, esta situación se agravó, la tasa de desempleo aumentó a niveles inimaginables, y esto tuvo consecuencias negativas en el sistema de financiación de la SS, pues las cotizaciones (la principal fuente de financiación del Sistema) disminuyeron, mientras las prestaciones aumentaban exponencialmente. Esto significaba que los ingresos eran menores que los gastos, de ahí que, desde 2011, el sistema sea incapaz de soportar los gastos, y requiera de las transferencias del Estado para poder hacer frente al pago de las prestaciones.

Este Sistema se encuadra dentro de los grandes debates políticos, todos coinciden en la necesidad de abordar importantes reformas, siendo muy diferentes las propuestas promovidas por unos y por otros. Son varios los países que se han visto abocados a la insostenibilidad de sus sistemas, y por ello, acordaron importantes cambios sustanciales y estructurales, para así alcanzar la viabilidad de los mismos, ejemplo de ello son Suecia, Dinamarca o Finlandia<sup>1</sup>. Asimismo, son varios los organismos internacionales que recomiendan reformar el sistema, como la OECD o la Comisión Europea. Es más, no hace falta irse fuera de España, pues la Comisión del Pacto de Toledo, como más adelante explicaremos, ya tiene esta misión.<sup>2</sup>

El presente trabajo tiene como objetivo, el estudio pormenorizado de la obligación de cotizar a la SS, pues es, la principal fuente de financiación del sistema, y, por tanto, es el núcleo y la causa principal del desequilibrio financiero de dicho sistema.

La regulación jurídica de las cotizaciones se encuentra recogida en numerosas leyes, decretos y órdenes. Esto, junto con la existencia de varios regímenes dentro del Sistema, hacen que se configure su estudio y su posterior análisis, como un arduo trabajo que deberá desarrollarse para comprender el Sistema de financiación de la SS.

---

<sup>1</sup> MONEREO PÉREZ, J.L “La reforma de los sistemas de pensiones en Europa” Edición Laborum, 1ª edición, Madrid, 2017. pp35-36.

<sup>2</sup> LÓPEZ GANDÍA, J “La Reforma de la Seguridad Social tras la Ley 27/2011 y normas posteriores” *Revista el Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* n. 20, abril, 2011, (consultado el 12/02/2020 en <https://sondocu.com/doc/reforma-de-la-seguridad-social.pdf>)

Por todo ello, la metodología que vamos a seguir a lo largo del presente trabajo será la siguiente. En primer lugar, analizaremos las cuestiones más básicas del Sistema de SS, su evolución y su actual sistema de reparto. Seguidamente, nos centraremos en el estudio de la cotización, haciendo especial hincapié en la naturaleza jurídica de la misma; los elementos que la componen; los sujetos obligados; y, la recaudación. Todas estas cuestiones, serán analizadas atendiendo a las últimas reformas, ya que las modificaciones en la legislación de la SS son constantes, pues cada año las órdenes de cotización, actualizan sus tipos, bases, así como otros elementos importantes para el cálculo de la cotización. Posteriormente, en el último epígrafe analizaremos las recomendaciones del Pacto de Toledo, y el impacto que han tenido en las reformas posteriores, encaminadas a mejorar las cotizaciones, y por ende la sostenibilidad del sistema de financiación de la SS. Por último, dedicaremos la conclusión para resaltar los aspectos más importantes de la cotización, y la necesidad de implantar un nuevo sistema que posibilite el equilibrio financiero de la SS.

## **2. Evolución histórica de la cotización: desde los Sistemas de seguros social al sistema de seguridad social**

La SS es fruto de un proceso histórico extenso y complicado, aún inacabado, que continuamente experimenta nuevos cambios<sup>3</sup>. La razón de ello, es la necesidad de adaptarse a las nuevas circunstancias sociales, tratando de dar cobertura a los diferentes riesgos sociales a los que ven expuestos tanto trabajadores por cuenta ajena como por cuenta propia, siempre y cuando se encuentren dentro del ámbito de aplicación.<sup>4</sup>

Su origen lo encontramos en Alemania, a finales del siglo XIX, cuando Bismark implantó un Sistema de seguros sociales para cubrir determinados riesgos derivados del trabajo, de un colectivo especialmente vulnerable, los obreros. Para ello, era necesario concertar un seguro, y pagar las primas (aquí nace la obligación de cotizar, con algunos matices)<sup>5</sup>. Durante los próximos años, estos seguros devinieron obligatorios, y ampliaron su campo de aplicación a todos los asalariados, e incluso trabajadores independientes. Por tanto, el requisito esencial para estar encuadrado dentro de estos seguros, era ser trabajador (tanto por cuenta propia o ajena), de ahí que sea calificado de carácter contributivo, porque solo se beneficiaban aquellos que previamente habían contribuido a su financiación.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> VIDA SORIA, J; MONEREO PÉREZ, J.L *et al*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>4</sup> Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social.” I. Justificación y directrices de la Ley” (consultado el 5/04/2020 en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1963-22667>)

<sup>5</sup> Principales modelos de seguridad social y protección social, Instituto de investigación jurídica de la UNAM, p.3 (consultado el 4/06/2020 en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3120/4.pdf>)

<sup>6</sup> *Ibidem*



A lo largo del siglo XX, fueron muchos los países de occidente que imitaron la idea creada por Bismark. No obstante, se produce un giro copernicano tras la I Guerra Mundial, con el Plan de Beveridge, que supuso la sistematización y racionalización de los seguros sociales.<sup>7</sup> Otra novedad, fue incluir en el ámbito subjetivo, a aquellas personas, que, por diferentes circunstancias, habían quedado desprotegidas por el sistema, al no ser trabajadores. Por ello, pasamos a hablar de un sistema mixto y universal, de carácter contributivo y asistencial, que promueve el bienestar social y la protección de todos sus ciudadanos, garantizando un mínimo para todos.<sup>8</sup>

## 2 Evolución histórica de la Seguridad Social en España.

Siguiendo la trayectoria desarrollada en otros países, España no tardó en implementar un modelo de protección social. Esta primera etapa se desarrolló entre 1900 y 1963<sup>9</sup>, y compartía los rasgos del sistema de seguros de corte germánico, mencionado *ad supra*.

En 1963 comienza una segunda etapa, con la promulgación de la ley de bases de 1963. Siguiendo el modelo de Beveridge, se impulsó la creación de un Sistema único y obligatorio, logrando así la racionalización y sistematización del mismo. No obstante, no será hasta la promulgación de la CE, cuando nuestro Sistema se defina como “contributivo y asistencial”. Para ello, debemos considerar el artículo 41 CE, el cual hace especial hincapié en la necesidad de proteger a todos sus ciudadanos, con independencia de que hayan contribuido o no en la financiación del sistema.<sup>10</sup>

La tercera etapa coincide con el inicio de la transición democrática en España hasta nuestros días. Este periodo se caracteriza por las diferentes reformas que han venido desarrollándose a lo largo de los años, cuya finalidad principal ha sido en todo momento alcanzar la viabilidad del Sistema y la simplificación de sus regímenes <sup>11</sup>.Prácticamente, desde su creación, se han venido produciendo distintas reformas, pues entre las primeras podemos destacar la Ley 24/1972<sup>12</sup>, o la

---

<sup>7</sup> BLASCO LAHOZ, J.F; LÓPEZ GANDÍA, J; MOMPALER CARRASCO, M.A., “Evolución histórica de la Seguridad Social en España.” *Curso de Seguridad Social*” Tirant lo Blanch, 9ª edición, Valencia, 2005, 9 p.32

<sup>8</sup> Ibidem, p.33.

<sup>9</sup> QUINTERO LIMA, M. G “la seguridad social en España. Evolución histórica”. Publicación Universidad Carlos III, (consultado el 16/02/2020 <http://ocw.uc3m.es/cursos-archivados/derecho-de-la-seguridad-social/lecturas/evolucionhistorica.pdf>)

<sup>10</sup> TORTUERO PLAZA, J.L “La evolución de la Seguridad Social (1978-1995): el inicio de la modernización del Sistema en clave continuista” *Revista del ministerio de trabajo y asuntos sociales* núm. 33, pp.35. (consultado el 16/02/2020 en [http://www.mtramiss.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/numeros/44/Estudios02\\_44.pdf](http://www.mtramiss.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/44/Estudios02_44.pdf))

<sup>11</sup> “El sistema de seguridad social español, antecedentes y modelo actual” Documento elaborado por la Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica del Instituto Nacional de la Seguridad Social, 18 de febrero 2013, (disponible en [http://www.graduadosocial.net/documentos/sistema\\_espanol\\_ss.pdf](http://www.graduadosocial.net/documentos/sistema_espanol_ss.pdf))

<sup>12</sup> Ley 24/1972, de 21 de junio, de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social. BOE núm. 154, de 28/06/1972.

posterior Ley 26/1985<sup>13</sup>, en donde ya se constataban problemas estructurales en la gestión y financiación del mismo. De igual forma, debemos mencionar la Ley 26/1990,<sup>14</sup> en la que se promueve la ampliación del ámbito subjetivo y la acción protectora de las prestaciones asistenciales (jubilación e invalidez), tal y como se dispone en los artículos 1 y 8, en sintonía con el principio de universalización recogido en el artículo 41 CE. Pocos años después, esta pretensión reformadora promovió la creación en 1995 del “Pacto de Toledo”, una comisión en el seno del Congreso de los Diputados, cuyo fin es analizar los problemas estructurales del Sistema de SS, así como el estudio de posibles reformas, cumpliendo desde entonces con esta misión. El éxito estuvo condicionado por la participación de los agentes sociales y de los integrantes de los distintos grupos parlamentarios, lo que implicaba la posibilidad de realizar acuerdos que realmente tuvieran un impacto positivo en la realidad social del momento.

Las recomendaciones propuestas por el llamado Pacto de Toledo han servido de guía para la producción normativa en la que han consistido las diferentes reformas, plasmadas mediante leyes y decretos de desarrollo, entre las que podemos destacar la ley 24/1997<sup>15</sup>, donde se aprueba la separación de las fuentes de financiación. De tal forma, que serán las cotizaciones de los sujetos obligados las que financien las prestaciones de naturaleza contributiva, mientras que las prestaciones asistenciales serán financiadas con cargo a los PGE<sup>16</sup>. En la referida norma, se contemplaba la necesidad de crear un Fondo de reserva<sup>17</sup>, llamado ordinariamente “hucha de las pensiones”, formando por los excedentes del Sistema. Posteriormente, el Pacto de Toledo vuelve a proponer nuevas reformas que se materializan, entre otras, en la Ley 27/2011<sup>18</sup>, y en la Ley 23/2013<sup>19</sup>. En relación con la primera ley mencionada, se dice que es la reforma más profunda realizada en el Sistema. Entre las medidas más trascendentales debemos destacar, el retraso paulatino de la edad legal de jubilación (65 en 2011 a los 67 años en 2027) junto con el aumento del periodo de cotización obligatorio para acceder al mismo, promoviendo así el envejecimiento activo, en aras de proteger la sostenibilidad del Sistema. Por último, la ley 23/2013 regula el factor sostenibilidad y el índice de revalorización, mecanismos que no han llegado a aplicarse, cuyo

---

<sup>13</sup> Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social.

BOE núm. 183, de 1 de agosto de 1985

<sup>14</sup> Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la SS prestaciones no contributivas. BOE núm. 306.

<sup>15</sup> Ley 24/1997, de 15 de julio de racionalización del sistema de SS. BOE núm. 169.

<sup>16</sup> “Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo colección seguridad social” Ministerio de Trabajo e Inmigración, colección seguridad social núm. 35, p.77., (consultado el 15/02/2020 en <http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/837109f0-e8fa-47fb-b878-668afc1bca1e/Informe+Pacto+de+Toledo+2011..pdf?MOD=AJPERES&CVID=>)

<sup>17</sup> 3ª Recomendación del pacto de Toledo “Informe...” cit., pp79-80

<sup>18</sup> Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. BOE núm. 184, de 2 de agosto de 2011,

<sup>19</sup> Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social. «BOE» núm. 309, de 26 de diciembre de 2013

objetivo principal era conseguir una mayor proporcionalidad entre las cotizaciones efectuadas y las prestaciones recibidas.

En definitiva, la SS ha sido objeto de numerosas reformas, algunas de ellas ya mencionadas, aunque existen muchas más que serán citadas a lo largo del trabajo. Este análisis acerca de la evolución de la SS, pone de relieve la configuración de un Sistema que necesita ser adaptado constantemente, para conseguir adecuarse a las circunstancias cambiantes que inciden sobre él. Todo ello, es posible gracias a la flexibilidad que la CE otorga a este sistema<sup>20</sup>, que permite la aplicación de nuevas técnicas e incluso aún por descubrir<sup>21</sup>. Muchos autores defienden la necesidad de abordar una reforma total en su sistema financiero, pues los últimos datos muestran un Sistema deficitario e insostenible. Esta cuestión será analizada *ut infra*, atendiendo a las recomendaciones del Pacto de Toledo.

### **3. Adopción por el Sistema español de Seguridad Social del sistema financiero de reparto: Financiación e implicación con las cotizaciones de los sujetos obligados.**

El Sistema de SS se financia principalmente por las cotizaciones de los sujetos obligados, siendo estos los empresarios y trabajadores en el RG, y los trabajadores por cuenta propia en el RETA. Junto a las cotizaciones, el Sistema queda financiado por lo dispuesto en el artículo 109 de la actual LGSS<sup>22</sup>. Dicho artículo menciona los siguientes conceptos: las aportaciones del Estado (debiendo diferenciar entre aquellos que se destinan vía presupuestos para financiar las prestaciones no contributivas, y las transferencias que desde 2011 realiza para corregir el déficit), los recargos, intereses u otros ingresos (siempre que no deriven de lo establecido en la disposición adicional décima).<sup>23</sup>

El Sistema de SS, se define como un sistema financiero de reparto, cuya función básica consiste en la recaudación de las cotizaciones, para así hacer frente a los gastos que derivan de las prestaciones contributivas. Este Sistema se define, además, por el principio de solidaridad intergeneracional, en cuanto que los contribuyentes actuales, son los que con sus cotizaciones

---

<sup>20</sup> STC 206/1997, de 27 de noviembre, Recursos de inconstitucionalidad 1.181/1987 y 1.190/1987, «BOE» núm. 312.

<sup>21</sup> RUESGA BENITO, M.; CARBAJO VASCO, D.; PARAGÓN LORENZO, L.; et al “Hacia un nuevo modelo de financiación de la seguridad social en España, II parte” (consultado el 20/02/2020 en <http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/7737c660-5dfc-4078-9672-692b59acca5e/7.Hacia+un+nuevo+modelo+de+financiacion+de+la+Seguridad+Social.Investigaci%C3%B3n+%28II%29.pdf?MOD=AJPERES&CVID=>)

<sup>22</sup> Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, «BOE» núm. 261, de 31/10/2015.

<sup>23</sup> BLASCO LAHOZ, J.F; LÓPEZ GANDÍA, J; MOMPALER CARRASCO, M.A.” Curso...”, 9ª ed., *cit.*, pp. 207-209

contribuyen a financiar las prestaciones contributivas de aquellos que en su día ya cotizaron, y que por cualquiera de las contingencias recogidas en la ley (accidentes de trabajo, jubilación...) son ahora beneficiarios de estas prestaciones, de tal forma que se convierten en acreedores de este derecho.<sup>24</sup> Asimismo, se define por el principio de solidaridad territorial y de unidad de caja, contribuyendo los cotizantes a la financiación del conjunto de la SS, con independencia de la CCAA en la que se encuentren, ya que es una competencia exclusiva del Estado, a tenor de lo dispuesto en el art. 149.1.29º, a pesar de que las CCAA sí puedan encargarse de la ejecución de los servicios.

La primera consecuencia de todo ello, es que las cotizaciones de cada momento no se acumulan en un fondo personal de cada cotizante, ya que, si así fuese, estaríamos ante un sistema de capitalización, como ocurre en otros países como Suecia, Países Bajos o Italia<sup>25</sup>. En el sistema de reparto, como ya indicábamos anteriormente, debemos diferenciar entre aquellos que cotizan hoy y aquellos que reciben una prestación, ya que los primeros son los que con sus cotizaciones financian las prestaciones de los segundos. De esta forma, estos cotizantes son a su vez beneficiarios potenciales de la SS<sup>26</sup>, ya que en el momento que se produzca una contingencia respaldada por la ley, recibirán la prestación que les corresponda, y cuyo requisito para causar el derecho a las mismas, aparece contemplados en artículo 165 LGSS, sin olvidarnos tal y como se establece en el mismo artículo, el requisito general de estar previamente afiliados y en alta, o situación asimilada en dicho régimen, *infra*.

El sistema de reparto surge con la entrada en vigor de la Ley de Bases de 1963, donde se establece en su Exposición de Motivos que el legislador instauró este sistema financiero siguiendo las directrices internacionales, en cuanto que permitía una adecuación permanente a las circunstancias del momento, ya que dicho sistema permite revisar en cada momento los tipos y bases. Sin embargo, desde entonces también se produjeron cambios importantes en la forma de determinación de las bases de cotización en el RG, en cuanto que hasta la promulgación de la Ley 24/1972, existía un sistema de bases tarifadas por grupos de cotización y categorías profesionales, suponiendo dicha ley el punto de inflexión que permite adecuar las cotizaciones a los salarios reales, consiguiendo así un sistema más igualitario y proporcional.

A pesar de lo dicho, podemos definirlo como un sistema mixto, pues aun siendo esencialmente de reparto, se tiene en cuenta lo cotizado por cada sujeto, para así alcanzar la mayor proporcionalidad entre lo cotizado y la prestación que reciba, es decir, se tiene en cuenta el historial del cotizante (las últimas reformas han venido a reforzar esa dimensión contributiva).

---

<sup>24</sup> VIDA SORIA, J; MONEREO PÉREZ, J.L *et al*, *op. cit.*, p. 147.

<sup>25</sup> "Pensiones en transición, modelo Nórdico" *Revista Instituto Santalucía*, p. 5.

<sup>26</sup> VIDA SORIA, J; MONEREO PÉREZ, J.L *et al*, *op. cit.*, p. 147.

Asimismo, las prestaciones asistenciales, son financiadas exclusivamente por el Estado, de ahí que lo definamos como un modelo mixto.

Este sistema ha quedado obsoleto, y muchos países los han complementado con otros sistemas financieros. Del mismo modo, va aumentando la desconfianza en un sistema que no podrá cumplir esa función de solidaridad intergeneracional en los próximos años, como ya auguró el Informe del Banco Mundial de 1994<sup>27</sup>.

#### **4. Relación jurídica de la Seguridad Social: Actos de encuadramiento: Inscripción, Afiliación al sistema, altas y bajas.**

La relación jurídica de SS, deriva de la realización de alguna actividad profesional con carácter general, de tal forma que cuando hablamos de RG, entendemos que es una relación jurídica subordinada a otra de carácter principal, la de trabajador por cuenta ajena, tal y como se establece en el art. 136 LGSS. Dicho artículo también recoge “otros casos particulares”, como los asimilados a los trabajadores por cuenta ajena (art 7.1.a), los empleados del hogar y los trabajadores agrarios (que tras la reforma de la ley 27/ 2011<sup>28</sup> y 28/2011<sup>29</sup>, respectivamente, pasaron a encuadrarse en este Régimen dentro de un sistema especial), entre otros casos. A tal efecto, es importante atender a la definición de trabajador por cuenta ajena recogido en el art 1.1 ET, pues marca el requisito necesario para poder encuadrarse dentro del RG.<sup>30</sup>No obstante, el mismo artículo establece que habrá algunos casos que por razón de la actividad que desempeñen, queden incluidos en regímenes especiales, siendo el más común el RETA.

Para poder incorporarse a los distintos regímenes de la SS, es necesario no sólo cumplir los requisitos ya mencionados, sino que deberán cumplirse una serie de actos administrativos, denominados “actos de encuadramiento”. Esta obligación recae sobre los sujetos obligados, y en su defecto, podrá llevarse a cabo de oficio por la propia administración, normalmente a instancias de la ITSS.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup>“Envejecimiento sin crisis” Informe del Banco Mundial, Washington D.C. octubre 1994, p. 365, (consultado el 20/02/2020 en <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/204101468190731858/pdf/135840PUB00SPANISH00Box074505B0PUBLIC0.pdf>)

<sup>28</sup> Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, BOE núm. 184, de 2 de agosto de 2011

<sup>29</sup> Ley 28/2011, de 22 de septiembre, por la que se procede a la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social, BOE núm. 229, de 23 de septiembre de 2011.

<sup>30</sup> BLASCO LAHOZ, J.F; LÓPEZ GANDÍA, J; MOMPALER CARRASCO, M.A., “Curso ...”, 9ª ed., *cit.*, pp.72-76

<sup>31</sup> *Íd.* En la lección 4 “Actos de encuadramiento de empresas, libro de matrícula, afiliación, altas y bajas”

Existen diferentes opiniones doctrinales acerca de la naturaleza jurídica de los actos de encuadramiento. Una parte de la doctrina los define como una obligación legal de carácter constitutivo. Por otro lado, hay quienes propugnan que se tratan de “obligaciones accesorias”, pues una vez que aparecen los presupuestos (la relación laboral) ya existe dicha relación, protegiendo así a los trabajadores, y para ello se apoyan en la existencia del alta de pleno derecho *infra*, pues reconoce al trabajador que no fue sometido a los actos de encuadramiento, como un sujeto con derecho a la SS, aunque con ciertas peculiaridades, pues los efectos se retrotraen al momento en que deberían de haberse cumplido dichos actos<sup>32</sup>

Otra cuestión que ha suscitado varios debates, es si la TGSS tiene competencia para realizar cambios de encuadramiento de oficio, o si por el contrario se requiere el fallo de un juez a través del procedimiento recogido en el artículo 146 LRJS.<sup>33</sup> La jurisprudencia del TS<sup>34</sup> ha reiterado en numerosas ocasiones, que la TGSS puede de oficio proceder a dicho cambio sin necesidad de acudir a los tribunales, pues los actos de encuadramiento según el Alto Tribunal, son distintos a los “actos declarativos de Derechos” recogidos en el mencionado artículo. Asimismo, también se han suscitado dudas acerca de si el cambio de un régimen a otro, tiene efectos retroactivos, de tal forma que tuviesen que abonar las cotizaciones realmente correspondientes, y si cambiaría el alcance de la acción protectora. El Tribunal Supremo determinó que los efectos del cambio no podían retrotraerse al momento inicial, por lo que surtirían efectos a partir del cambio, y así lo dispone el artículo 60.2 del RD 84/96<sup>35</sup>. Esto tiene una consecuencia en las cotizaciones, ya que aquellas realizadas conforme a las normas del régimen en el que se declara indebida, serán computadas recíprocamente.<sup>36</sup>

A continuación, pasamos a exponer los diferentes pasos que deberán cumplir los obligados a la cotización, que consecuentemente originará esa obligación de cotizar a la SS.

#### **4.1 La inscripción de empresas**

Obligación regulada en el art 99 LGSS y desarrollada en el Real Decreto 84/96 del 24 de enero. El empresario que inicie una actividad quedará obligado a inscribirse en la SS, siempre que tenga

---

<sup>32</sup> IGLESIAS CABERO, M “Algunas variantes del encuadramiento en el Sistema de la Seguridad Social.” Revista del ministerio de empleo y asuntos sociales, núm.39, Madrid, 2002 (consultado el 26/02/2020 en [http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/numeros/39/estud2.pdf](http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/39/estud2.pdf))

<sup>33</sup> Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, «BOE» núm. 245, de 11/10/2011.

<sup>34</sup> SSTs 19 de marzo de 2001, sala cuarta de lo social, Recurso núm. 2012/2000 (Vlex).

<sup>35</sup> Real Decreto 84/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social. «BOE» núm. 50, de 27/02/1996.

<sup>36</sup> STSJ Madrid 6071/2018, sala de lo contencioso-administrativo sección tercera, recurso núm. 1032/ 2017, 11 de julio de 2018. (CGPJ).

trabajadores por cuenta ajena. Posteriormente, la TGSS otorgará un número de inscripción que servirá como código de cuenta de cotización, quedando vinculado al domicilio de la empresa.<sup>37</sup>

## 4.2 Afiliación

Otra obligación a la que queda obligado el empresario es a la afiliación de todos sus empleados, recogida en los artículos 15 y 16 LGSS, en los artículos 6 y 21 del RD 84/1996, y específicamente en el artículo 46 del mismo, para el caso de los trabajadores autónomos. La afiliación es un acto administrativo por el que se reconoce a una persona como sujeto integrado dentro del Sistema de la SS. El efecto de la afiliación dura toda la vida, con independencia de las altas y bajas que se produzcan en cada uno de los regímenes del Sistema.<sup>38</sup>

## 4.3 Altas y bajas<sup>39</sup>.

El alta es aquel acto administrativo realizado por la TGSS, a través del cual se culmina con carácter general, con la formalización de la relación jurídica con la SS. Dicho acto determina la inclusión en el régimen de SS que le corresponda. La legislación de SS determina 3 tipos de alta: real, asimilada al alta y presunta o de pleno derecho.

El alta real, es el proceso habitual que se produce antes de que el trabajador comience a realizar su actividad (art 16 LGSS y el artículo 139 de la misma, a efectos del RG). Asimismo, el trabajador autónomo que adquiera dicha condición, también queda obligado a llevar a cabo este proceso (art. 24 LETA<sup>40</sup>). En ambos casos, se les reconoce una serie de derechos y obligaciones, que les corresponden como consecuencia de darse de alta en dicho sistema.

Asimilación al alta. A tenor del artículo 166 LGSS, se trata de una relación especial que mantiene el trabajador con la SS, pues, aunque en ese momento no está desempeñando una actividad laboral por las circunstancias que la ley tipifica (excedencia forzosa, ...), sigue disfrutando de la protección que le brinda la SS para aquellas contingencias que recoge la Ley. Esta cuestión nos suscitaba una duda, y es si las situaciones recogidas en la propia norma, constituían un *numerus clausus* o no. La respuesta la encontramos en el artículo 36.1. 17º del RD 84/1996 que determina que el Ministerio de Trabajo y SS podrá ampliar dichas situaciones, en aras de poder aumentar así, la protección de los trabajadores que se encuentren en dicha situación.

---

<sup>37</sup> BLASCO LAHOZ, J.F; LÓPEZ GANDÍA, J;” Curso ...”, 9ª ed., *cit.*, p. 178

<sup>38</sup> *Id.* p.181

<sup>39</sup> *Id.* pp 182-193.

<sup>40</sup> Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo

Alta de pleno derecho/alta presunta (166 y 167 LGSS). En estos casos, el empresario ha incumplido su obligación de dar de alta en la SS al trabajador. A pesar de ello, el legislador con la finalidad de brindar la máxima protección y mitigar esta situación de inseguridad, establece que el trabajador queda protegido por las contingencias de AT, EP y desempleo, retrotrayendo sus efectos al momento en que deberían haberse cumplido los requisitos de encuadramiento (principio automaticidad de las prestaciones).<sup>41</sup>

Por último, es importante destacar una situación tan común como la de aquellos que prestan servicios por cuenta ajena y a su vez realizan actividades por cuenta propia, la pluriactividad. Ante dicha situación, la jurisprudencia<sup>42</sup> ha declarado que en dichos casos el trabajador deberá estar dado de alta conjuntamente, tanto en el RG como en el RETA<sup>43</sup>. No obstante, para que este sujeto no se vea perjudicado por los gastos que ocasionarían las cotizaciones en ambos regímenes, el artículo 313 de LGSS, lo protege estableciendo el reintegro de un 50% de los excesos, cuando se cumpla lo recogido en dicho artículo.

#### **4.4 La baja.**

La baja en el régimen correspondiente es el proceso contrario al analizado en el apartado anterior. En este caso, se produce el cese de la actividad del trabajador y el empresario queda obligado a comunicarlo a la TGSS, tal y como se establece en el art 32 del RD 84/96. Dicho precepto, determina un plazo de 6 días para su formalización, retrotrayéndose los efectos al día del cese de la actividad. Ahora bien, si el trabajador sigue prestando servicios, a pesar de haberse tramitado la baja, el trabajador se encuentra en situación irregular, y consecuentemente será responsable el empresario. En este último caso, se mantendría la obligación de cotizar.<sup>44</sup>

### **5. Naturaleza jurídica de la cotización en el Sistema español.**

Respecto a su naturaleza jurídica, encontramos ciertas dificultades para su determinación, ya que son varios los debates abiertos en torno a esta cuestión, tal y como se presenta a continuación.

En primer lugar, existe una primera controversia respecto a la naturaleza pública o privada de las cotizaciones. Existe una doctrina minoritaria, que considera estos ingresos de naturaleza privada,

---

<sup>41</sup> Clases de alta, Portal del ministerio de seguridad social.(consultado el 09/06/2020 en <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/PortalEducativo/Profesores/Unidad4/PESS61/PESS72>

2

<sup>42</sup> STS 26/10/2000, sala cuarta de lo social, núm. Recurso núm. 1423/2000. (Vlex)

<sup>43</sup> IGLESIAS CABRERO, M., *op. cit.*, p.29

<sup>44</sup> BLASCO LAHOZ, J.F; LÓPEZ GANDÍA, J.” Curso...”, 9ª ed., *cit.*, p.193.



ya que hay quienes asimilan las cotizaciones a las “primas<sup>45</sup>” del contrato de seguro (teoría rechazada por el TC)<sup>46</sup>, e incluso hay quienes defienden que las cotizaciones son “salarios diferidos”<sup>47</sup> que serán percibidos posteriormente, en forma de prestación. No obstante, La doctrina mayoritaria y actual, considera que se tratan de ingresos de naturaleza pública, que además de responder a una exigencia legal, son además gestionadas por la administración pública.<sup>48</sup>

En segundo lugar, debemos exponer otra teoría doctrinal que ha sido acogida por números autores, sobre la posible naturaleza tributaria de las cotizaciones<sup>49</sup>. Entre los argumentos que utilizan para defender esta posición, debemos destacar los siguientes: las cotizaciones al igual que los impuestos responden a un imperativo legal; ambos guardan cierta relación respecto a los elementos que los componen, ya que existe un hecho imponible, un tipo de gravamen, devengo... No obstante, la propia jurisprudencia ha negado la posibilidad de identificar las cotizaciones con los tributos, pues la Ley 8/1989<sup>50</sup>, en su artículo 2 excluye la posibilidad de calificarlos como tributos, pues establece que lo dispuesto en dicha ley no podrá ser aplicable a las cotizaciones. Además, el alto tribunal establece que la reserva de ley absoluta solo es aplicable a los tributos, tal y como se recoge en el artículo 133.1 CE, y que, en ningún caso, el principio general del derecho tributario, “el Principio de capacidad económica” recogido en el artículo 3 LGT<sup>51</sup>, podría ser aplicable a las cuotas de la SS. Del mismo modo, otro pronunciamiento posterior, ha vuelto a reiterar que las cotizaciones no son tributos, si bien, ha concluido que ambos guardan cierta relación, pues pueden ser calificados de “prestación patrimonial pública”<sup>52</sup>, siguiendo la doctrina de aquellos que entendían las cotizaciones como “exacciones parafiscales”<sup>53</sup>, que difieren de los tributos por las especialidades de sus regímenes, a pesar de las características que comparten.

La determinación de su naturaleza jurídica, es una cuestión compleja, pues como hemos podido comprobar, son muchos los debates que giran en torno al mismo, ya que podría encuadrarse dentro de diferentes figuras. A mi juicio, la mayor transcendencia sería encuadrar las cotizaciones como un tributo, pues cambiaría el ámbito de aplicación del mismo, su legislación y la TGSS desaparecería, ya que pasarían a formar parte de la legislación tributaria, y su órgano de control

---

<sup>45</sup> LÓPEZ BERENGUER “Manual de Derecho Tributario” 6 edición 1996, pp. 418 “Naturaleza Jurídica de las cotizaciones”.

<sup>46</sup> STC 189/1987, de 24 de noviembre, BOE núm. 309, de 26 de diciembre de 1987

<sup>47</sup> VIDA SORIA, J; MORENO PEREZ, J.L; MOLINA NAVARRETE, C; QUESADA SEGURA, R “Manual de Seguridad Social”, editorial Tecnos, Madrid, 2005 “pp. 148-150. “Estudio especial de la cotización: el régimen jurídico”.

<sup>48</sup> LÓPEZ BERENGUER “Manual de Derecho Tributario” 6 edición 1996, pp. 418 “Naturaleza Jurídica de las cotizaciones”

<sup>49</sup> LÓPEZ BERENGUER “Manual de Derecho Tributario” 6 edición 1996 pp 420 “naturaleza tributaria”

<sup>50</sup> Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos. «BOE» núm. 90, de 15 de abril de 1989,

<sup>51</sup> Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. BOE núm. 302, de 18/12/2003.

<sup>52</sup> ATC 306/2004, 20 de Julio de 2004, núm. de recurso 5745-2001. Tribunal constitucional (Vlex)

<sup>53</sup> MORENO FERNÁNDEZ, J.I “Tasas y precios públicos: algunas consideraciones a la luz de la doctrina constitucional” Revista Democracia y Gobierno Local, Serie Claves del Gobierno Local, NÚM 4, 2005, (consultado el 24/04/2020 en [https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/832/claves04\\_18\\_moreno.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/832/claves04_18_moreno.pdf?sequence=1&isAllowed=y))

y recaudación sería la Administración tributaria. En definitiva, ello significaría que sería el Estado, quien anualmente a través de los PGE determinase las prestaciones, y que en vez de atender a los principios de contributividad y proporcionalidad, primarían los principios de capacidad económica, progresividad e igualdad. (artículo 3 LGT). Hay países, cuyos sistemas de Seguridad Social, se financian a través de impuestos, como Dinamarca o Reino Unido, aunque en ambos casos, se encuentran complementados por sistemas de capitalización.<sup>54</sup>

## **6. Los sujetos obligados a la cotización y sujetos obligados al pago. Especial referencia al Régimen General y características básicas en el Régimen de Autónomos.**

En nuestro Sistema de SS, tanto los empresarios como los trabajadores, están obligados a pagar las cuotas de cotización a la SS (141 LGSS y 22 del RG de cotización<sup>55</sup>). Aunque dicha obligación sea conjunta, la cuota es muy diferente, ya que la aportada por los trabajadores es casi cinco veces más baja que la aportada por los empresarios, ya que el tipo que se le aplica es menor, como veremos más adelante.

Que ambos sean obligados a la cotización, no supone que ambos lo sean al pago, ya que esto último le corresponde exclusivamente al empresario (*vid. infra*).

Es importante destacar que ambos sujetos no tienen la misma obligación de cotizar, ya que ciertas contingencias son financiadas por los empresario y trabajadores conjuntamente, y otras solo por el empresario. Ambos tienen obligación de cotizar por las contingencias comunes, el desempleo y la formación profesional. No obstante, la financiación de las contingencias profesionales, que se deduce del artículo 141.3 LGSS y las aportaciones al Fondo de Garantía Salarial, son asumidos exclusivamente por los empresarios, artículo 255.e) 2º LGSS. De esta forma, el empresario paga una cuota mayor en comparación con la del trabajador, ya que el tipo aplicable para las contingencias comunes es mayor, y las contingencias profesionales son soportadas únicamente por ellos. De hecho, las cotizaciones de trabajadores españoles se encuentran muy por debajo de la media de la UE, donde precisamente, la mayoría de países establecen cuotas más igualitarias entre ambos sujetos obligados, muy alejado de la gran brecha que separa en España a las cotizaciones de los empresarios y trabajadores.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> MONEREO PÉREZ, J.L et al, op. cit., pp. 57 y 93.

<sup>55</sup> Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social. BOE núm. 22, de 25/01/1996.

<sup>56</sup> LÓPEZ-RODRÍGUEZ Y GARCÍA CIRIA, C “Estructura impositiva de España en el contexto de la unión europea” Documento N.º 1810, Banco de España, 2018, p.26 (consultado el 25/02/2020 en <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasiones/18/Fich/do1810.pdf>)

No olvidemos que estas cotizaciones son de configuración legal y de obligado cumplimiento. No obstante, el legislador ha querido recalcar dicha obligación, declarando la nulidad de cualquier pacto en el que el trabajador asuma el pago de la cuota correspondiente al empresario (26.4 de ET y 143 LGSS). Igualmente, declara nulo cualquier pacto que pretenda alterar las bases de cotización, cuyas reglas de determinación se fijan en el artículo 147 LGS.

En el caso del RETA, será el trabajador el responsable de la cotización y del pago de la misma. Además, escoge su base, que estará comprendida entre el tope máximo y mínimo de cotización. No obstante, el RDL 28/2018<sup>57</sup>, ha introducido algunas novedades importantes respecto a la cotización de los trabajadores por cuenta propia. La base mínima de cotización ha aumentado en 1,25 % (lo cual es lógico dado que el SMI ha subido en relación con 2018), quedando la base mínima en 944,40€ y la base máxima en 4.070€<sup>58</sup>. Por otra parte, el artículo 6, ha establecido nuevos límites a la libertad de elección de la base, atendiendo a la edad de los cotizantes y a las demás particularidades recogidas en el mismo, llegando incluso en alguno de estos casos a establecer una base máxima inferior, fijada en 2.077,80€.<sup>59</sup> El objetivo del legislador no es otro que evitar que los trabajadores autónomos coticen por la base mínima durante los primeros años, y después coticen por la base máxima para conseguir pensiones más altas, ya que estas últimas se calculan atendiendo a las últimas bases de cotización. De ahí que el legislador, conceda ciertas ventajas, a quienes tengan la edad de 47 años, pero hayan cotizado durante el mes de diciembre del año anterior, por una cuantía superior a 2.050€, ya que podrán continuar eligiendo su base dentro de los límites establecidos anteriormente, mientras que, si la cuantía abonada fuese inferior, la base máxima disminuirá a 2.077,80€, entre alguno de los ejemplos recogidos en dicho precepto. En definitiva, se trata de una cuestión de justicia y equidad de las cotizaciones y las prestaciones, ya que estas últimas se calculan atendiendo a las bases de cotización, y por ello, el legislador busca con estas medidas lograr la mayor proporcionalidad y contributividad.

### 6.1 Responsables del pago

Como ya adelantábamos *supra*, tanto en el RG como en aquellos regímenes especiales que integran trabajadores por cuenta ajena, el sujeto obligado a realizar el pago a la TGSS es el empresario, teniendo que ingresar tanto su aportación, como las que legalmente corren a cargo de sus trabajadores (art 142 LGSS), que habrán sido previamente descontadas de sus nóminas.<sup>60</sup>

El empresario tiene la obligación no solo de realizar el pago, sino que debe indicar en la nómina de cada uno de sus trabajadores, la cantidad exacta que ha sido detrída de su sueldo. En caso de

---

<sup>57</sup> Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo. «BOE» núm. 314, de 29 de diciembre de 2018.

<sup>58</sup> LÓPEZ CUMBRE, L “Reformas en el trabajo autónomo” Documento Gómez Acebo&Pombo, febrero 2019, p.1 (disponible en [https://www.ga-p.com/wp-content/uploads/2019/02/Reformas-en-el-trabajo-aut%C3%B3nomo\\_.pdf](https://www.ga-p.com/wp-content/uploads/2019/02/Reformas-en-el-trabajo-aut%C3%B3nomo_.pdf))

<sup>59</sup> Id. p.2.

<sup>60</sup> BLASCO LAHOZ, J.F; LÓPEZ GANDÍA, J.” Curso...”, 9ª ed., *cit.*, p.214

incumplimiento por parte del empresario, este último tendrá que aportar la totalidad de la cuota íntegra (142.2), ya que la cuota obrera solo podrá ser efectivamente descontada, cuando el empresario abone la cuota en plazo. Si practicase la retención a sus trabajadores, pero no abonara dicha cantidad a la TGSS, puede incurrir en responsabilidad penal por apropiación indebida.<sup>61</sup> Todo ello, es una simple muestra más de la protección que brinda la SS a los trabajadores, a la par que recuerda la responsabilidad que tienen los empresarios.

## 6.2. Otros responsables

Habrán circunstancias excepcionales, en las que el empresario obligado al pago de las cuotas de cotización, ya sea por problemas de solvencia o por cualquier otra circunstancia, no pague sus deudas a la TGSS. En estos casos, se derivará la responsabilidad a otros sujetos, posibilitando a la TGSS recaudar la deuda. A continuación, a modo de ejemplo, presentamos algunos de los casos más habituales.

### 6.2.1. Contratistas y subcontratistas

El empresario principal está obligado a solicitar el certificado de descubiertos a la TGSS (art 42.2 ET), donde se comprobará si la empresa contratista o subcontratista con la que pretende firmar un contrato, se encuentra al corriente del pago de las deudas salariales y de SS de sus trabajadores. En caso de que no lo solicite o que el certificado sea negativo (existen deudas), y a pesar de ello, decida continuar con la contrata, el empresario se convierte automáticamente en responsable solidario hasta que transcurran 3 años desde la finalización del encargo. Únicamente, quedará exonerado de dicha responsabilidad, en caso de que la TGSS incumpla su deber y no emita dicho certificado en el término de 30 días. La propia ley señala que dicho plazo es improrrogable, de tal forma que, el empresario quedará protegido, y aunque decida llevar a cabo el negocio jurídico con la contrata sin dicho certificado, no será responsable.<sup>62</sup>

Por otra parte, ha surgido una controversia relativa a si dicha responsabilidad es siempre calificada de solidaria. De acuerdo con la doctrina del TS, la empresa principal será responsable solidaria, cuando se acredite que la empresa contratista desempeña una actividad que es inherente y esencial

---

<sup>61</sup> STS 725/2002, 25 de abril de 2002, núm. del recurso 1169/2000 (VLEX)

en la empresa principal.<sup>63</sup>. En consecuencia, será subsidiaria cuando dicha actividad sea denominada como “distinta”.

### 6.2.2. Sucesión de empresa <sup>64</sup>

La sucesión de empresas, se produce con la transmisión de la unidad productiva como un conjunto de medios organizados<sup>65</sup>. Con anterioridad, existían muchas dudas acerca de hasta donde alcanzaba la obligación del nuevo empresario. No obstante, a tenor del artículo 44 ET, el nuevo empresario quedará subrogado en la posición de su sucesor, con todas las consecuencias que ello supone. Asimismo, el Alto Tribunal <sup>66</sup> determinó que ambos empresarios son siempre responsables solidarios respecto a las deudas de SS de los trabajadores, tal y como se dispone en el apartado 3.

Si bien recalca el TS que el empresario después podrá reclamar la cantidad, haciendo uso del llamado derecho de regreso. A mi juicio, se trata de un mecanismo que garantiza en todo momento la protección de los trabajadores, de tal forma que, aunque el nuevo empresario no sea el deudor nato, deberá de hacerse cargo de dicho gasto, aunque después esté legitimado para reclamárselo al verdadero deudor, contribuyendo a la protección de la esfera patrimonial de los más vulnerables.

Otro supuesto parecido, es la subrogación de plantilla. Se trata de una creación jurisprudencial comunitaria <sup>67</sup> que atiende a la importancia de la mano de obra en determinadas empresas, y por ello, cuando se transmite una parte importante de trabajadores, que constituyen el núcleo principal de la actividad, deberá equipararse a la sucesión de empresas. Por ello, los tribunales españoles han venido aplicando esta doctrina, y, en consecuencia, el cesionario es responsable tanto de las deudas salariales, como de las de SS<sup>68</sup>. No obstante, esta doctrina ha sufrido una modificación, y es que desde 2016 se establece que si previamente existía un convenio colectivo o sectorial, que

---

<sup>63</sup> SALINAS MOLINA, F “Contratas y subcontratas: jurisprudencia unificadora” *Revista del ministerio de trabajo y asuntos sociales*, núm. 201 (consultado el 3/03/2020 en [http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/numeros/38/est07.pdf](http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/38/est07.pdf)).

<sup>64</sup> DEL REY GUANTER, s; MARTÍNEZ FONS, D *et al.* “El régimen jurídico de la transmisión de empresa 25 años después de la promulgación de la Ley del Estatuto de los Trabajadores” *Revista del ministerio de empleo y seguridad social*, núm. 58. pp.1-2 (consultado el 5/03/2020 en [http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/numeros/58/Est10.pdf](http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/58/Est10.pdf)).

<sup>65</sup> Breve guía práctica de la sucesión de empresa “ (consultado el 5/06/2020 en <https://www.laboral-social.com/breve-guia-practica-sucesion-empresa.html>)”

<sup>66</sup> STS 4 octubre 2003 (RJ 7378), y 15 julio 2003, RJ 6108).

<sup>67</sup> STJUE 11 de marzo de 1997. asunto C-13/95, (Eur-lex).

<sup>68</sup> MADRIGAL ESTEBAN, M.J; MARTÍNEZ SALDAÑA, D. “La subrogación de trabajadores y la sucesión de empresa en el ámbito de la contratación” *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 2015. p.4 (disponible en <https://www.uria.com/documentos/publicaciones/4745/documento/art03.pdf>)

exonerase de responsabilidad al nuevo empresario respecto de las deudas devengadas, no tendrá que asumir dicha responsabilidad<sup>69</sup>.

### **6.2.3. ETT**

El artículo 12 de la LETT<sup>70</sup>, establece que corresponde a la ETT el cumplimiento de las obligaciones de SS en relación con los trabajadores contratados que son puestos a disposición de la empresa usuaria. A su vez el artículo 16.3, manifiesta que la empresa usuaria será responsable subsidiaria, mientras esté en vigor el contrato, salvo que se tratase de una cesión ilegal, en cuyo caso la responsabilidad pasa a convertirse en solidaria<sup>71</sup>. Asimismo, su apartado 2 establece que, en caso de AT o EP, será responsable la empresa usuaria si hubiese incumplido las medidas de protección y seguridad recogidas en el artículo 93 LGSS. Por ello, deberá de abonarse un recargo al trabajador como consecuencia de la prestación que le corresponda.

En definitiva, considero que estas peculiaridades debían ser objeto de análisis, ya que demuestran la finalidad recaudatoria de la ley, regulando de forma casuística la obligación del empresario y la protección del trabajador en esta materia.

## **7. Elementos de la cotización: la base, tipo y cuota.**

### **7.1.1 Determinación de la Base de cotización**

#### **A) Régimen General**

##### **a. Base de cotización para contingencias comunes**

La base de cotización está constituida por el salario recibido, teniendo en cuenta tanto el percibido en metálico como en especie. (art 147.1 LGSS). A esta cantidad hay que añadir los conceptos recogidos en el artículo 23.1 del RD 2364/1995<sup>72</sup>. Dicho precepto describe de forma exhaustiva

---

<sup>69</sup> STS de 7 de abril de 2016, sala cuarta de lo social, núm. de recurso 2269/2014 (Vlex).

<sup>70</sup> Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal. BOE núm. 131, de 02/06/1994

<sup>71</sup> TORTUERO PLAZA, J.L; MORENO ROMERO, F; *et al* “La construcción jurisprudencial de la responsabilidad empresarial en materia de prestaciones de la Seguridad Social” Ministerio de empleo y seguridad social, 2011 (consultado en 5/04/2020 en <http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/fba38180-9e9d-45c0-abe3-10a50ec1159c/23.Jurisprudencia+responsabilidad+empresarial+.+Resumen+ejecutivo.pdf?MOD=AJPERES&CVID=>).

<sup>72</sup> Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social, «BOE» núm. 22, de 25/01/1996. Actualizado el 7 de febrero de 2019.

todos aquellos conceptos que deberán ser incluidos en la base de cotización. Entre los más habituales debemos destacar, el prorrateo de las gratificaciones extraordinarias y el de aquellas pagas de vencimiento superior al mes. Respecto al salario en especie, sigue una regulación muy similar a la de la legislación tributaria en materia de IRPF (artículo 17, 42 y 43 LIRPF<sup>73</sup>), pues a modo de ejemplo, quedarán incluidas las acciones y participaciones otorgadas por la empresa, las aportaciones a planes de pensiones, así como la entrega de vehículos, viviendas o préstamos, que deberán valorarse atendiendo lo dispuesto en dicho artículo.<sup>74</sup>

Debemos a continuación, atender a una cuestión que plantea un problema en relación con la cuantificación de las pagas extraordinarias en la base de cotización. El artículo 31 ET determina el derecho de los trabajadores a percibir dos pagas extraordinarias. Sin embargo, nada dice de su cuantía, por lo que hay que estar a lo que diga al respecto el convenio colectivo o en su caso el contrato de trabajo, para poder cuantificar e imputarlas a la base de cotización<sup>75</sup>.

Por otra parte, no se computan en la base de cotización los conceptos recogidos en el apartado 2 del artículo 23 del RD 2364/1995. Entre los que debemos destacar los gastos de locomoción y dietas, que se regularán según lo dispuesto en la regulación del IRPF, no obstante, aquellas cantidades que excedan de los límites recogidos en la ley, sí computarán en la base. Asimismo, quedarán excluidos, las indemnizaciones por despido o traslado, y las mejoras concedidas por la empresa en las prestaciones de IT. La única diferencia la encontramos en las horas extraordinarias, que no computarán en la base de las contingencias comunes, pero sí se incluirán en la cotización por contingencias profesionales, en virtud del apartado e).

A colación con lo expuesto, hay que decir que las diferentes reformas habidas, han tratado de incluir más conceptos en la base de cotización. Precisamente, si observamos la redacción actual del ya mencionado artículo 23, y su redacción original, se advierte una evolución tendente a aumentar estos conceptos, pues de antaño los excesos de los gastos de locomoción y mantenimiento no computaban, al igual que no existía una descripción tan minuciosa de los conceptos que se entendían encuadrados dentro del cómputo de la base. Asimismo, se exige una interpretación restrictiva de los conceptos que han de quedar excluidos, y así lo ha reiterado la jurisprudencia<sup>76</sup>. Por ello, entendemos que el objetivo perseguido por el legislador ha sido aclarar las dudas acerca de los conceptos que deben delimitarse dentro del mismo, y aumentar, en la medida de lo posible, la base de la cotización, para así ampliar la recaudación de la TGSS.

---

<sup>73</sup> Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, BOE núm. 285, de 29/11/2006.

<sup>74</sup> BLASCO LAHOZ, J.F; LÓPEZ GANDÍA, J;” Curso ...”, 9ª ed., *cit.*, p.208.

<sup>75</sup> STSJ Madrid de fecha: 08/05/2019, Sección núm. 02 de lo Social, Recurso núm. 245/2019 (CGPJ)

<sup>76</sup> STSJ Andalucía 16251/2018, 19/09/2018, Recurso núm. 558/2017 (Vlex)

Por último, una cuestión importante es la existencia en la base de cotización, de un tope máximo y mínimo, en función del grupo de cotización (artículo 148 LGSS) que se determinará anualmente en la LPGE, y en su desarrollo reglamentario por orden ministerial de cotización.

#### **b. Base de cotización para las contingencias profesionales**

La base estará constituida por todas las percepciones salariales (en iguales términos que para la base de las contingencias comunes) a lo que hay que añadir los importes percibidos en concepto de horas extraordinarias (147.3.e. LGSS, dispone expresamente que quedarán excluidas, salvo para las contingencias profesionales que si computan).

Rige al igual que antes, un sistema de topes máximo y mínimo, pero a diferencia del sistema aplicado con anterioridad, ahora y con independencia del grupo de cotización, el tope máximo se fijará en 4070€ y el mínimo coincidirá con el SMI, a tenor de lo dispuesto en la Orden TMS 86/2019, de 31 de enero.

#### **c. Base de cotización para los conceptos de recaudación conjunta. (desempleo, FOGASA y formación profesional)**

La base de las contingencias profesionales será la utilizada para calcular las bases de los conceptos de recaudación conjunta, en virtud del art. 19.3 de la LGSS.

### **B) Base de cotización en el RETA**

En lo concerniente al RETA hay que establecer ciertas especialidades que lo diferencian del RG. El art 25 de la LETA<sup>77</sup>, determina la cotización de este régimen, en virtud del cual, se remite a los artículos 18 y siguientes de la LGSS. En este caso, la base de cotización aplicable será elegida por el propio autónomo, entre la base mínima de cotización que asciende a 944,40 €, y una base máxima de 4.070,10€ mensuales (artículo 19.3 orden TMS 83/2019). No obstante, se establecen una serie de restricciones a esta libertad, atendiendo a la edad del trabajador, recogidas en el art 15.2 y 4 de dicha orden, explicado *supra*, junto a otras peculiaridades recogida en el mismo artículo. A modo de ejemplo, podemos destacar algunas de ellas: el autónomo que hayan tenido contratado a más de 10 trabajadores por cuenta ajena en el año anterior, tendrá una base mínima de 1.214,10€ (apartado 11), así como aquellos que cumplan a la vez con la función de administradores y trabajadores (apartado 12); Se establecen, asimismo, en el apartado 6 y 7, ciertas peculiaridades en las bases mínimas para aquellos que ejerzan un trabajo como vendedores

---

<sup>77</sup> Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo



ambulantes, o sean socios trabajadores de cooperativas que desempeñen dicha función, pudiendo elegir la base mínima establecida con carácter general o incluso una menor de 869,40€. Estos ejemplos ponen de manifiesto, la complejidad del cálculo de las cotizaciones, debido a las innumerables especialidades que recoge, persiguiendo a la vez que aumentar la recaudación favorecer a determinados empresarios por la naturaleza de los trabajos que desempeñan.

Los artículos 16 y siguientes, recogen otros regímenes especiales, que dada la naturaleza de los trabajos que desempeñan, requieren un régimen especial, que se adapte a las características de dichas actividades.

## 7.2 Tipos de cotización<sup>78</sup>

Junto con la base, otro elemento determinante para la cuota es el tipo, que consiste en un porcentaje que se va aplicar sobre la base, obteniendo así la cuota a ingresar a TGSS.

Los tipos de cotización aparecen contemplados en los artículos 19 y 145 LGSS. La determinación anual del mismo viene recogida en LPGE, que a su vez vendrá desarrollado en la orden de cotización anual.

- a. Contingencias comunes, se denomina tipo único de cotización que ha permanecido invariable en los últimos años y que consiste en el 28,3%. Es un tipo compartido tanto para el trabajador como para el empresario. Este último asume el 23,6% y el trabajador 4,7% (art. 4 Orden TMS 86/2019).
- b. Contingencias profesionales, el cálculo de la cuota, exige la formación de dos subbases por este concepto: la de IMS (Incapacidad permanente, muerte y supervivencia), y la de IT (Incapacidad temporal)<sup>79</sup>. Los tipos aplicables a cada uno de estos conceptos aparecen recogidos en la llamada “tarifa de primas legalmente establecida” tal y como se prevé en los artículos 19 y 146 de LGSS. En función de la actividad de la empresa y del riesgo asumido por la entidad gestora se establecen los tipos aplicables a dichos conceptos, que se multiplicaran por la base. La suma de ambas determina la cuota a ingresar por contingencias profesionales.<sup>80</sup>
- c. Horas extraordinarias. La norma prevé a efectos de la determinación del tipo aplicable, la determinación de la naturaleza jurídica de la hora extraordinaria. La regla general será aplicar el tipo común 28,3%. Si la hora extraordinaria es calificada de “fuerza mayor” se aplica un tipo reducido del 14% (al empresario le corresponde el 12% y el 2% al trabajador), lo cual es

---

<sup>78</sup> BLASCO LAHOZ, J.F; LÓPEZ GANDÍA, J;” Curso ...”, 9ª ed., *cit.*, pp.231-233.

<sup>79</sup> Disposición adicional cuarta 42/2006, de 28 de diciembre, por la que se aprueban los PGE de 2007.

<sup>80</sup> BLASCO LAHOZ, J.F; LÓPEZ GANDÍA, J;” Curso ...”, 9ª ed., *cit.*, pp. 217-219.

lógico, dadas las circunstancias del momento, que exigen y requieren urgentemente una mano de obra para mejorar dicha situación, imponiéndose un tipo inferior. Artículo 5 Orden TMS 86/2019.

- d. Desempleo. En este caso la norma establece diferentes tipos de cotización, en función del tipo de contrato. Si la contratación es indefinida, el tipo aplicable es el 7,05%. Si la contratación es de duración determinada, el tipo aplicable será 8,30%, estableciendo así una cierta ventaja para aquellos que apuestan por el contrato indefinido. Artículo 32.2.a) Orden TMS 86/2019.

Llama la atención el establecimiento de una regla legal especial de incremento del tipo en el marco de los contratos temporales de duración igual o inferior a cinco días (en un 40%); lo que amén de constituir un desincentivo a la contratación temporal, defendida por el pacto de Toledo, va asociado a una mejora de la protección social (ex art. 249 LGSS).

- e. Formación profesional, el tipo de cotización será el 0,7%, siendo también un tipo compartido. Apartado 2.c).
- f. Fondo de garantía salarial, el tipo es de 0,20%, la excepción en este caso la encontramos en que es el empresario el único obligado al pago, apartado 2.b).

### 7.3 La cuota

Es la cantidad que resulta de multiplicar las bases de cotización por los diferentes tipos. El sumatorio de todos ellos, determina la cuota íntegra. A esta cuota se le practican las bonificaciones y deducciones legales (vid. *infra*), que determinarán la cuota a ingresar.

Supuestos especiales de cotización

- a. Pluriempleo, en este caso, el trabajador presta servicios en más de una empresa, ambas incluidas en el RG de la SS. Lo que legislador ha establecido para proteger al trabajador y al empresario, es distribuir los topes máximos y mínimos de cotización, para que el trabajador pluriemplado no cotice cantidades por encima de las que cotizaría si prestase servicios en una sola empresa. Se recalculan los topes máximos y mínimos de las contingencias comunes y profesionales, obteniendo de esta forma para cada empresa unos topes individualizados que protegen al trabajador y al empresario.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> BLASCO LAHOZ, J.F; LÓPEZ GANDÍA, J; “Curso...” *cit.*, 9ª ed., pp. 224-225.

- b. Contrato a tiempo parcial. Para este caso hay que tener en cuenta la totalidad de las remuneraciones percibidas en función de las horas trabajadas, teniendo en cuenta las horas complementarias que se hayan llevado a cabo (Art 36 OTM). Si la cantidad percibida se encuentra entre la base máxima y mínima, esa será la base a cotizar.<sup>82</sup>
- c. Contrato para la formación y el aprendizaje. Dicho contrato viene regulado en el art 11 ET, que se desarrolla a efectos de cotización en el art 44 de la OTM. La cotización a la SS consiste en una cuota única mensual de 51,05€ por las contingencias comunes, compartido por ambos sujetos, y 5,85€ correspondiente a las contingencias profesionales, que serán soportado únicamente por el empresario. La cotización al FOGASA es de 3,23€.<sup>83</sup>
- d. Cotizaciones mayores de 65 años. Debido al envejecimiento de la población y las recomendaciones de los organismos internacionales y del propio Pacto de Toledo, el Gobierno se vio obligado a establecer ciertas “ventajas” para premiar y seguir promoviendo a aquellos trabajadores que, aun cumpliendo la edad de jubilación, siguiesen trabajando sin percibo de la pensión. Para ellos, el artículo 152 LGSS establece la exención de cotizar a la SS por contingencias comunes, salvo IT siempre y cuando, el trabajador esté sujeto a un contrato de carácter indefinido y acredite la edad mínima para jubilarse, así como haber cotizado los años requeridos por la ley. La exoneración de la cotización prevista comprenderá también las cotizaciones por desempleo, fondo garantía y formación profesional (apartado 4).
- e. Supuesto de compatibilidad de la jubilación y de la prestación de trabajo. Estamos ante un caso en que el trabajador continúa trabajando percibiendo la pensión de jubilación. La peculiaridad de este caso consiste en que el empresario y el trabajador cotizarán al RG únicamente por IT por contingencias comunes y por las contingencias profesionales. Además, queda obligado a la cotización especial de solidaridad (art 153 LGSS), consistente en 8% sobre la base de cotización por contingencias comunes, que no computarán a los efectos de prestaciones. Esta cotización especial, es una cotización compartida.

Cuando es el trabajador autónomo quien compatibiliza la prestación de jubilación con el desarrollo de la actividad profesional, desde la promulgación de la ley 6/2017<sup>84</sup>, se posibilita la compatibilidad del percibo de la pensión con el ejercicio de la actividad profesional. En este caso la ley exige que el autónomo acredite la contratación de un trabajador por cuenta ajena, en cuyo caso le exime de la obligación de cotizar.

---

<sup>82</sup> *Id.* pp. 225-226

<sup>83</sup> *Id.* pp.229

<sup>84</sup> Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo

### **7.3.1. Compensación y deducciones**

El legislador instauró estos instrumentos para proteger a los cotizantes de las altas cuotas a las que quedan obligados. Para ello, deberán darse las situaciones que han sido previstas por la ley.

#### **7.3.1.1. Compensaciones por el importe de las prestaciones abonadas**

La LGSS dispone en su artículo 29 el supuesto de compensación de créditos. Estas son cantidades anticipadas por el empresario que colabora en la gestión de la SS de manera obligatoria, de tal forma que anticipa a su trabajador, el cobro de la prestación que le corresponde. A modo de ejemplo, esta situación se da cuando el trabajador se encuentra de baja temporal y el empresario es quien le ingresa la prestación que le corresponde, consecuentemente como la obligación de ingresar era del INSS (entidad gestora de las prestaciones económicas), el siguiente mes el empresario compensará la cantidad adelantada, deduciendo el importe de la cuota íntegra.

#### **7.3.1.2 Deducciones por bonificaciones, reducciones y otras deducciones**

Las bonificaciones y las reducciones surgen como un mecanismo que permite reducir la cuota de cotización en determinadas situaciones contempladas por la ley. La finalidad que persigue el legislador es incentivar la contratación de aquellos colectivos más vulnerables, que históricamente han venido siendo los discapacitados, mujeres, jóvenes, y personas mayores de 50 años. Asimismo, también trata de fomentar la contratación indefinida, ya que en nuestro país el número de personas con contratos temporales es muy alto, y esto tiene un impacto negativo en el mercado laboral, pues aumenta la incertidumbre, la precariedad laboral, y finalmente tiene un efecto negativo en el Sistema de la SS, pues los ingresos son menores y su acción protectora se ve limitada en estos casos.<sup>85</sup>

Esta preocupación no es solo actual, sino que ha existido desde hace muchas décadas. A modo de ejemplo, El RD 2431/1966, de 13 de agosto, en su artículo 2, disponía que el gobierno debía adoptar medidas estimulantes para la inserción de las “personas maduras” en empresas privadas y públicas. Por su parte, el RD 1377/1975, de 12 de junio, en su artículo 16, establecía que aquellos empresarios que contratasen a mayores de 40 años desempleados, gozarían de una bonificación del 40% en sus cuotas a la SS.<sup>86</sup> De igual forma, el art 2 RDL 3/2015 de 23 de

---

<sup>85</sup> ALUJAS RUIZ, J.A “La política de fomento del empleo: Eje fundamental de las políticas activas de mercado de trabajo en España” Revista del ministerio de Trabajo y asuntos sociales núm. 51, 2004 (obtenido el 2/04/2020 en [http://www.mtramiss.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/numeros/51/Inf01.pdf](http://www.mtramiss.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/51/Inf01.pdf))

<sup>86</sup> MONTOYA MELGAR.A; AGUILERA IZQUIERDO.R “La Seguridad Social en la Reforma Laboral de 2006” Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, núm. 69 (consultado el 2/04/2020)

octubre, determina que los objetivos generales de la política de empleo consisten en garantizar la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación, tal y como se defiende en el art 9.2 de CE.

El artículo 20.1 LGSS dispone que, para poder obtener reducciones o bonificaciones, se exige a los sujetos responsables de la obligación de cotizar, que se encuentren al corriente en el pago de las cotizaciones. La falta de ingreso en plazo reglamentario de las cuotas, supondrá la pérdida automática de dicho derecho para ese periodo, en virtud de su apartado 3. No obstante, en caso de abonar la cuota íntegra sin haber efectuado la correspondiente bonificación, podrá solicitarse el reintegro de su importe dentro del plazo máximo de 3 meses.

Nuestro Sistema cuenta con numerosos instrumentos de política activa de empleo, y es que como ya adelantábamos, estos son continuamente objeto de reforma, pues tienen que adaptarse a las necesidades actuales. Por ello, muchos han sido recientemente creados, modificados, derogados, o simplemente se han mantenido. Por una cuestión de espacio, no podemos incidir en ellos, por tanto, vamos a limitarnos a mencionar algunos. El artículo 8 del RDL 8/2019, establece que quienes contraten a parados de larga duración podrán aplicarse una bonificación de 1.300€ al año durante 3 años, y 1500€ si son mujeres. Asimismo, La disposición adicional vigésima del RDL 2/2015, 23 de octubre, dispone que aquellos que contraten a personas discapacitadas en prácticas podrán reducirse el 50% de la cuota.<sup>87</sup>

Es importante destacar que la diferencia entre estos mecanismos estriba en el origen de su financiación. En el caso de las reducciones, la diferencia que se deduzcan los sujetos será abonada con cargo a los presupuestos de la SS, mientras que las bonificaciones se harán con cargo a los PGE.

## **8. La recaudación de las cuotas de SS.**

La obligación de cotizar culmina con el ingreso de la cuota a ingresar en la TGSS, tal y como se recoge en el art 21 LGSS. Si el empresario, sujeto obligado, no efectúa el pago, será la Tesorería (33 LGSS) o en su caso la ITSS (34 LGSS), quien reclame la deuda, siempre que no hayan concurrido 4 años (24 LGSS).

La recaudación constituye un proceso fundamental dentro del Sistema de SS. Tan es así, que la legislación en diferentes partes del ordenamiento, le brinda una especial protección. A modo de ejemplo, se otorga la calificación de “créditos privilegiados” a las cuotas adeudadas a la SS, frente a otras deudas que tenga el sujeto, tal y como se deduce en el artículo 1924. 2º.e) del CC. Por otra

---

<sup>87</sup>“Guía de bonificaciones / reducciones a la contratación laboral” SEPE, marzo 2020.

parte, en caso de que una sociedad sea declarada en concurso, los créditos a favor de la SS, en virtud del artículo 91 LC, serán calificados de privilegiados. Asimismo, para que un acreedor pueda solicitar la declaración del concurso, es necesario que acredite la concurrencia de alguno de los presupuestos recogidos en el artículo 2.4 LC, donde precisamente en su apartado 3º, se establece el incumplimiento del pago de las cuotas de cotización como un presupuesto válido para su solicitud.<sup>88</sup>

### **8.1 Periodo voluntario de la cotización**<sup>89</sup>

El pago de la cuota se realiza al mes siguiente de su devengo, es decir, la cantidad recaudada por la TGSS siempre hace referencia al mes anterior. Con anterioridad a la Ley 34/2014, existían dos sistemas diferentes de recaudación, pero desde la promulgación de dicha ley, existe un tercero denominado “sistema de liquidación directa”. A continuación, pasamos a explicar brevemente el funcionamiento de cada uno de ellos.

1.Sistema de autoliquidación. El sujeto obligado queda legitimado para calcular la cuota y aplicar las correspondientes compensaciones y deducciones, para finalmente efectuar el pago a la TGSS. (art.22.1.a. LGSS)

2.Sistema de liquidación directa. A diferencia del anterior, es la TGSS la que determina la cuantía que debe abonar el sujeto obligado. Es obligatorio aportar electrónicamente los documentos necesarios para que la Tesorería pueda llevar a cabo los actos de comprobación o de corrección (artículo 22. 1.b. LGSS).

3.Sistema de liquidación simplificada. En este sistema se encuadran exclusivamente los trabajadores autónomos y aquellos que vengán recogido en el art. 22.1.c LGSS, cuyo cálculo será efectuado por la TGSS.

Estos sistemas han contribuido a la mejora de la acción recaudatoria de la TGSS, particularmente ha sido el sistema directo, ya que ha permitido agilizar y vigilar el proceso. Además, se ha visto reforzado tras la implantación en 1995 del sistema RED. Este último, es un instrumento que permite remitir telemáticamente documentos a la TGSS relativos a la afiliación, alta o cotización<sup>90</sup>; notificar, e incluso permite la comunicación entre la TGSS y las empresas. Ello implica menores costes y un mayor ahorro de tiempo, así como un mayor control y seguimiento de los datos aportados por los empresarios.<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> BLASCO LAHOZ, J.F; LÓPEZ GANDÍA, J;” Curso...” *cit.*, 9ª ed., pp. 257-261

<sup>89</sup> BLASCO LAHOZ, J.F; LÓPEZ GANDÍA, J;” Curso...” *cit.*, 9ª ed., pp.263-266

<sup>90</sup> ¿Qué es el Sistema RED? Ministerio de Seguridad Social (consultado el 7/06/2020 en <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionUtil/5300/1889/7019/39263/7020>)

<sup>91</sup> El sistema RED amplía las gestiones que permite a sus autorizados, ¿qué es y para qué sirve este servicio? Revista Seguridad Social, 17/04/2020 (consultado el 7/06/2020 <https://revista.seg-social.es/2020/04/17/el-sistema-red-amplia-las-gestiones-que-permite-a-sus-autorizados-que-es-y-para-que-sirve-el-sistema-red/>)

## **8.2 Incumplimientos de la obligación de pago de las cuotas en plazo: recargo e intereses.**

En caso de que no se realice el pago en periodo voluntario, se procederá a liquidar y abonar un recargo, a lo que habrá que añadir un interés de demora cuando se realice en la vía de apremio, (vid. *infra*).

No obstante, el legislador ha creado un instrumento legal para proteger a los sujetos obligados al pago, a través del aplazamiento del pago de la deuda. Para solicitarlo es necesario que se cumpla alguna de las circunstancias dispuestas en el artículo 65 LGT, y que sean conceptos susceptibles de aplazamiento (art 32 LGSS). La solicitud del aplazamiento exige el cumplimiento de formalidades recogidas en el artículo 46.2 RGR, como la entrega de una garantía cuando reglamentariamente se exija, entre otras. Desde el momento en que se autorice el aplazamiento hasta el pago, que en ningún caso podrá ser superior a 5 años (31 RGR), se devengarán interés conforme al tipo legal del dinero. Ahora bien, en el caso de que el sujeto quede eximido de aportar garantías por causas de carácter extraordinario, se aplicará el interés de demora (34 RGR). En caso de incumplimiento de las obligaciones aplazadas, se dará paso al procedimiento de apremio.

En caso de incumplimiento del pago en el plazo reglamentario, se aplican diferentes recargos en función del periodo transcurrido entre el momento en que debió pagar y en el que realmente se efectúa. En estos casos, se aplican los siguientes recargos: si el sujeto cumple las obligaciones recogidas en el artículo 29 LGSS, pero no efectúa el pago en el periodo voluntario, se aplica un recargo del 10%, si lo abona al mes siguiente; y del 20% si lo cumple dentro de los dos meses siguientes. Por otro lado, si no se cumplen las obligaciones anteriormente indicadas, el recargo será de 20% si se paga antes de que termine el periodo concedido por el acto de liquidación o de reclamación de la deuda, y finalmente será de 35% si se efectúa con posterioridad. (30 LGSS).

### **8.2.1 Actos recaudatorios<sup>92</sup>**

#### **A) La reclamación de la deuda.**

La TGSS está legitimada para reclamar las cantidades adeudadas por los sujetos, en aras de proteger la viabilidad del Sistema. En virtud del artículo 33 LGSS, la TGSS está capacitada para exigir el pago de las cuotas cuando se produzcan algunos de los supuestos recogidos en dicho artículo. No obstante, el apartado 5, legitima al sujeto a impugnar la reclamación mediante la interposición de un recurso de alzada, dentro del mes siguiente a la notificación, pero no se suspenderá la obligación

---

<sup>92</sup> BLASCO LAHOZ, J.F; LÓPEZ GANDÍA, J;” Curso...” cit., 9ª ed., pp. 273-277

del pago, salvo que se constituyan garantías suficientes. Finalmente, si se desestima el recurso, el sujeto deberá abonar la cantidad en un plazo de 15 días desde su notificación, y en caso de incumplimiento, se procederá al inicio del procedimiento de apremio (apartado 6). Todo ello, sin perjuicio de que se interponga el correspondiente recurso en la jurisdicción contenciosa administrativa.

### **B) Acta de liquidación.**

La ITSS también está legitimada conforme al artículo 34 LGSS. No obstante, es importante destacar que los supuestos recogidos en este artículo son diferentes a los recogidos *supra*, y es que su naturaleza está orientada a controlar el incumplimiento de los actos de encuadramiento y el correcto cálculo de las cotizaciones. Cuando la ITSS de oficio compruebe estas irregularidades, deberá notificar a través de las actas de liquidación provisionales a los interesados. Una vez finalizado el periodo de alegaciones, el acta se eleva a definitiva, siendo competente para ello la TGSS. LA ITSS está igualmente capacitada para establecer la sanción correspondiente, que deberá ser resuelta por la TGSS. Posteriormente, deberá efectuarse el pago, y en su defecto, podrán impugnarlo a través de un recurso de alzada. Las sanciones podrán reducirse hasta en un 50% si el sujeto paga antes del vencimiento, tal y como se recoge en dicho artículo.

### **8.2.2 Procedimiento de apremio<sup>93</sup>**

Se inicia, en virtud del artículo 38 LGSS con la emisión de la providencia de apremio, una vez haya transcurrido el plazo otorgado en el acto recaudatorio o en su caso, tras el rechazo del recurso de alzada. La providencia es emitida por la TGSS, pero a diferencia de los actos anteriores, esta se constituye como un título ejecutivo como si de una sentencia se tratase, de tal forma que tiene la capacidad ejecutiva para embargar los bienes y derechos del sujeto para liquidar la deuda. La providencia otorga un plazo de 15 días para el cumplimiento del pago, y en su defecto, se devendrán intereses de demora y se procederá a la ejecución de sus bienes.<sup>94</sup>

El sujeto podrá impugnar la providencia, en base exclusivamente a alguno de los presupuestos recogidos en el artículo 38.4 LGSS, que deberán estar correctamente justificado. El fin perseguido por el legislador es limitar la posibilidad de impugnación, de tal forma que los sujetos no puedan utilizarlo como un mecanismo que obstaculice la continuidad del procedimiento.

---

<sup>93</sup> BLASCO LAHOZ, J.F; LÓPEZ GANDÍA, J;” Curso...” *cit.*, 9ª ed., pp. 280-283

<sup>94</sup> *Ibidem.*



## 9. Directrices de posibles reformas futuras. El papel del Pacto de Toledo.

Desde la creación de la comisión del pacto de Toledo en 1995, se establecieron las principales estrategias que a corto y largo plazo debían introducirse en la legislación de la SS. Desde entonces, se han abordado numerosas reformas, algunas de ellas encaminadas a la regulación de dichas recomendaciones. En cuanto a su alcance, algunas han sido más pragmáticas y otras han resultado ser insuficientes. Por ello, a continuación, pasamos a analizar el impacto que han tenido algunas de estas recomendaciones en las cotizaciones, así como el futuro previsible de las mismas.

**1. “Clarificación y separación de las fuentes de financiación”<sup>95</sup>.** Esta recomendación viene siendo objeto de debate desde la creación de la comisión, ya que está directamente relacionado con el desequilibrio financiero del sistema. La ley 24/1997, en su artículo 1, diferencia las fuentes de financiación, en función de la naturaleza de las prestaciones. Parece ser, que dicha separación culmina en 2013, cuando los complementos de mínimos, previstos dentro del apartado b) del artículo 1 “naturaleza no contributiva”, pasan a ser financiados íntegramente por los PGE<sup>96</sup>. Anteriormente, eran financiados mayormente por las aportaciones contributivas. Esto contribuía al aumento del déficit, ya que el Sistema soportaba un gasto, que, atendiendo a su naturaleza, no le correspondía.<sup>97</sup>

Por otra parte, hay quienes defienden que las reducciones no deberían ser financiadas por la SS, ya que dada su naturaleza “asistencial”, deberían financiarse vía PGE, equiparándose a las bonificaciones,<sup>98</sup> y así se ha recogido en la recomendación sexta de dicha comisión. Debemos destacar que esta propuesta ya ha sido plasmada en algunas medidas, a modo de ejemplo el RD 6/2016<sup>99</sup>, impulsó la conversión de reducciones en bonificaciones, tal y como se dispone en su artículo 2, de los jóvenes autónomos que formen parte del SNGJ, y será igualmente concedido a las empresas que contraten a estos jóvenes. El objetivo de esta medida, no es otro que disminuir las cargas de las SS, tal y como se recoge en la exposición de motivos de dicha ley.

**2.” Integración y simplificación”<sup>100</sup>.** La Comisión propone como objetivo fundamental la configuración de un Sistema integrado únicamente por dos regímenes, el RG y RETA,

---

<sup>95</sup> Informe de evaluación y reforma del pacto de Toledo, Ministerio de Trabajo e Inmigración colección seg. social nº35, 2011, p.77. <http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/837109f0-e8fa-47fb-b878-668afc1bca1e/Informe+Pacto+de+Toledo+2011..pdf?MOD=AJPERES&CVID=>

<sup>96</sup>“Informe de evaluación y reforma del pacto de Toledo” *op.cit* p.77

<sup>97</sup> “Diario de sesiones del congreso de los diputados” XII legislatura, núm. 420, 31 de enero de 2018. p.28. (consultado el 12/04/2020 en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-420.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-420.PDF))

<sup>98</sup>Diario de sesiones del congreso de los diputados” , XIV legislatura, núm. 51, 5 de marzo de 2020, p.14 (consultado el 12/04/2020 en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-51.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-51.PDF))

<sup>99</sup> Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

<sup>100</sup> “Informe de evaluación y reforma del pacto de Toledo” *op.cit* p.80

consiguiendo así la simplificación del mismo. En 2011, se produjeron dos grandes reformas encaminadas a alcanzar este objetivo. A continuación pasamos a describirlas.<sup>101</sup>

La ley 27/2011 de 22 septiembre, integraba en el RG, a través de un sistema especial, a los trabajadores agrarios por cuenta ajena. El problema es que actualmente, solo se han equiparado las prestaciones al RG, dotándoles de la misma protección (salvo el desempleo), pero se ha establecido un periodo transitorio de 20 años para la adecuación gradual de las cotizaciones al RG, tal y como se dispone en la DA2ª, con el objetivo de no encarecer de manera sobrevenida los gastos asociados a las cotizaciones de dichos trabajadores, ya que ello, podría contribuir al mayor desempleo. En consecuencia, no se cumple la proporcionalidad entre las cotizaciones efectuadas y las prestaciones recibidas, tal y como defiende la Comisión.

De igual forma y previamente se habían integrado los trabajadores por cuenta propia agrarios en el RETA, conforme a la Ley 28/2011, de 28 de septiembre.

Con el antiguo régimen de empleadas del hogar ha ocurrido algo parecido, la DA 39ª de la ley 27/2011, establecía que dicho colectivo quedaba integrado en el RG, mediante el establecimiento de un sistema especial. En lo concerniente al cálculo de la base de cotización, deja de operar el mecanismo anterior de fijación de cuotas fijas, con bases y tipos predeterminados. El sistema que se crea pretende, al igual que en RG, que el cálculo de las cotizaciones se determine en función del salario real. No obstante, se establece una peculiaridad, y es que el cálculo se determina en función de tramos de retribución, que vendrán establecidos en las ordenes de cotización. Actualmente, en virtud del artículo 14 orden TMS 83/2019, hay 10 tramos, y para el último tramo se establece que la base de cotización coincide con la retribución mensual.

### **3. Mantenimiento del poder adquisitivo<sup>102</sup>**

Este objetivo se ha convertido en uno de los grandes retos de la Comisión, debido a las dificultades existentes para proponer una medida que tenga un verdadero impacto, especialmente entre los pensionistas.

Para la consecución de dicha estrategia, se dispuso en el artículo 48 de ley 24/1997, que las pensiones deberían ser revalorizadas atendiendo al IPC. Existen discrepancias acerca de este índice, y hay quienes consideran que habría que atender a otros, como la evolución de los salarios (Alemania), o la situación financiera del país.<sup>103</sup> En 2012, un informe de la UE, determinó que España debía atender a otras variables, siendo especialmente recomendable observar la esperanza

---

<sup>101</sup> Ibidem

<sup>102</sup> “Informe de evaluación y reforma del pacto de Toledo” *op.cit* p.79

<sup>103</sup> ibidem

de vida de cada periodo<sup>104</sup>. Por ello, atendiendo a las recomendaciones de la UE, se promulga la Ley 23/2013, donde se regulaban dos conceptos que pretendían garantizar la sostenibilidad del Sistema y la mejora del poder adquisitivo. En primer lugar, “el factor de sostenibilidad”, que calcula las pensiones en función de la esperanza de vida, que iba a entrar en vigor en 2019 y que ha sido aplazado hasta 2023<sup>105</sup>. En segundo lugar, el índice de revalorización, que sustituye al IPC como índice de valoración de las pensiones, que tiene en cuenta la situación económica del Estado (nunca se llegó a aplicar). De hecho, el RD Ley 28/2018 de 28 de diciembre, suspende la medida anterior y se vuelven a actualizar las pensiones conforme al IPC (artículo 1). En efecto, en la última sesión de la Comisión se planteó volver a la legislación anterior a 2013, con el objetivo de derogar ambos instrumentos<sup>106</sup>.

#### **4. Fondo de reserva<sup>107</sup>**

Se trata de la segunda recomendación de la comisión del pacto de Toledo de 1995. Su primera regulación la encontramos en el artículo 91 del RD Ley 1/1994, y posteriormente en la Ley 24/1997, en su artículo 2, donde se establece que en caso de que haya excedentes en los ingresos por cotizaciones, deberán destinarse a la constitución del fondo de reserva, con el objetivo de cubrir los posibles déficits presupuestarios que puedan darse en el Sistema.<sup>108</sup> Posteriormente, se promulgó su regulación específica en la Ley 28/2003, donde se establece que será el Gobierno quien acuerde, atendiendo a la situación financiera del sistema, la dotación a dicho fondo (artículo 3). Asimismo, es importante destacar, que únicamente se destinará a financiar el sistema de pensiones (de ahí su denominación coloquial “hucha de las pensiones”), junto con los gastos de su gestión, y cuando se produzcan importantes descubiertos en el sistema. No obstante, no se podrá disponer de más de un 3% en cada periodo (artículo 4). Esta última restricción fue modificada en el artículo 1 del RD 28/2012, de 30 de noviembre, para los periodos 2012, 2013 y 2014, donde el límite pasa a ser la cantidad necesaria para enjugar el déficit presupuestario de la SS. Esta medida se amplía para los siguientes años, tal y como se dispone en los PGE de 2015<sup>109</sup> y 2017<sup>110</sup>. En 2019 se anularon las medidas extraordinarias de los últimos años, para volver a disponer únicamente del 3%.

---

<sup>104</sup> Libro blanco, Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles” Informe de la Comisión Europea, 12 de febrero 2012. (consultado el 14/04/2020 en <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0137+0+DOC+XML+V0//ES>)

<sup>105</sup> Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, Disposición final trigésima octava cinco

<sup>106</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Comisiones, XIV Legislatura *op cit*, p.7

<sup>107</sup> “Informe de evaluación y reforma del pacto de Toledo” *op.cit* p.79-80

<sup>108</sup> “Fondo de Reserva de la Seguridad Social” Ministerio de trabajo y seguridad social 2017, p. 6. (consultado el 5/04/202 en [http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/3a59aeb1-b768-4678-af81-8ab925ebd76c/FONDO+DE+RESERVA+2017\\_DIGITAL.pdf?MOD=AJPERES&CVID=](http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/3a59aeb1-b768-4678-af81-8ab925ebd76c/FONDO+DE+RESERVA+2017_DIGITAL.pdf?MOD=AJPERES&CVID=))

<sup>109</sup> Disposición adicional décima de los PGE 2015, BOE núm. 315, 30 de diciembre de 2014.

<sup>110</sup> Disposición adicional centésima décima segunda, PGE 2017

Todas estas medidas ponen de manifiesto la delicada situación financiera del sistema. Fueron promovidas para reducir el déficit del sistema, y ello, ha hecho imposible dotar al Fondo de nuevas reservas, encontrándose actualmente bajo mínimos. De ahí que haya pasado de tener en 2011, 66.815 millones € a tener actualmente poco más de 1.000 millones€.

## **5. Proporcionalidad entre las cotizaciones y prestaciones <sup>111</sup>**

Estamos ante uno de los objetivos que más debates ha suscitado en la comisión. Esta relación no se cumple y parte de ello, se debe a las peculiaridades del RETA, que tienen derecho a elegir la base de cotización como se explicó *supra*. Ello implica que la gran mayoría cotice por la base mínima y, en consecuencia, que la SS recaude menos ingresos. Se estima en 2015 la base media de cotización de la RETA fue un 40% más baja que en el RG.<sup>112</sup>

Además, existe controversia dentro de la propia Comisión respecto a la posibilidad de “destopar” el tope máximo universal para el RG, lo que permitiría al Sistema recaudar mayores ingresos. En consecuencia, y para que se cumpla dicha proporcionalidad, no debería de limitarse la pensión máxima, ya que aquellos que coticen más, tienen derecho a una mayor pensión<sup>113</sup>. Actualmente, no hay ingresos suficientes para incentivar esta medida.

A modo de ejemplo, entre algunas de las reformas que se han llevado a cabo para fomentar esta proporcionalidad, debemos destacar el cambio en el cómputo de la base reguladora para el cálculo de las pensiones, que ha pasado de los 2 años previos a la jubilación a los 8, con la ley 26/1985, artículo 3; de los 8 a los 15 con la ley 24/1997; hasta finalmente llegar en 2022 a los 25 últimos años cotizados, tal y como se recoge en el artículo 162.1 LGSS.<sup>114</sup>

## **6. Lucha contra el fraude <sup>115</sup>**

Estamos ante la recomendación novena del Pacto de Toledo. Su objetivo principal es erradicar todas aquellas actuaciones ilegales que tienen un impacto negativo en la capacidad recaudatoria del sistema. A modo de ejemplo, debemos destacar a los inmigrantes sin papeles que trabajan y no cotizan a la SS, o a los falsos autónomos que aprovechan el alta en la RETA para cotizar por la base mínima (recordemos que tienen derecho de elección), así como otras actuaciones que tratan de eludir la obligación de cotizar. En consecuencia, se promulga la ley 34/2014, instituyendo el nuevo sistema de liquidación directa que permite un mayor control de la gestión y recaudación de las cotizaciones. Estudios realizados por la UATAE, demuestran que solamente

---

<sup>111</sup> “Informe de evaluación y reforma del pacto de Toledo” *op.cit* p.91

<sup>112</sup> Informe sobre el desarrollo del pacto de Toledo...” *cit.*, pp. 64.

<sup>113</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, XIV legislatura Núm. 51, *cit.*, pp.14.

<sup>114</sup> Disposición transitoria quinta 27/2011, del 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de seguridad social. BOE núm. 184

<sup>115</sup> “Informe de evaluación y reforma del pacto de Toledo” *op.cit* p.85

en 2017, cada falso autónomo dejó de abonar a la SS una cantidad aproximada a 3000 €, lo que supone pérdidas millonarias para la SS. De aquí la importancia de solventar este problema.<sup>116</sup>

## 7. Sistemas de previsión social complementaria <sup>117</sup>

Nuestra Constitución prevé en su art. 41, la posibilidad de desarrollar sistemas complementarios. La recomendación nº16 del pacto de Toledo, defiende la necesidad de promover planes de pensiones individuales y empresariales. El Acuerdo de 2009, destacó el importante papel que tendrían los convenios colectivos para instaurar estos sistemas en las empresas, de tal forma, que un porcentaje del salario se destinaría a la adhesión de un fondo de pensiones.<sup>118</sup>

El Libro Verde de la UE<sup>119</sup> constato la necesidad de su inmediata puesta en práctica, ya que ayudaría a solventar los desequilibrios financieros del Sistema SS. Incluso la OECD tachó de irresponsables aquellos países que no adoptaran y desarrollasen en gran medida estos sistemas.<sup>120</sup>

El borrador de la Comisión de Pacto de Toledo de 2020, lo ha definido como uno de los tres grandes retos. Para ello, solo debemos fijarnos en otros países que llevan varios años e incluso décadas con estos sistemas. A modo de ejemplo, en Suecia encontramos un sistema compuesto por un sistema de reparto por el que se cotiza con un tipo del 16%, junto con un sistema de capitalización, en el que cada trabajador aporta un 2,5% sobre la base de cotización a un plan de pensiones. Cuando llega la edad de jubilación, además de una pensión mínima que le corresponde por haber cotizado al sistema de reparto, le corresponde la cantidad que haya destinado al fondo, junto con los intereses devengados<sup>121</sup>. La disposición undécima de la Ley 27/2011 ordenaba al Ministerio de empleo, Hacienda, y a los agentes sociales, la necesidad de adoptar un sistema complementario, sin embargo, las dificultades de llegar a un acuerdo, han hecho inviable su implementación.

---

<sup>116</sup> MARTÍN LÓPEZ, S; GARCÍA JIMÉNES MANUEL “El trabajador autónomo económicamente dependiente en el marco de los nuevos modelos de prestación del trabajo” febrero 2019, pp. 29-30( consultado el 14/04/2020 en <https://upta.es/wp-content/uploads/2019/10/Digital-Publicacion-TRADE.pdf>)

<sup>117</sup> “Informe de evaluación y reforma del pacto de Toledo” *op.cit* p.92.

<sup>118</sup> “Comparativa Recomendaciones del Pacto de Toledo 2003-2010” FSIE. (consultado el 8/06/2020 en <https://www.fsie.es/documentos/ficheros/COMPARATIVA%20RECOMENDACIONES%20PACTO%20TOLEDO.pdf>)

<sup>119</sup> Libro blanco, Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles” Informe de la Comisión Europea, *op.cit.*

<sup>120</sup>“Panorama de las pensiones 2009: Sistemas de ingresos de jubilación en los países de la OCDE” traducción “Pensions at a glance 2009” Informe de la OECD, 2009 (disponible en [https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/pension\\_glance-2009-en.pdf?expires=1586856224&id=id&accname=guest&checksum=F715627F93241B21D5E80307B50EF5F0](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/pension_glance-2009-en.pdf?expires=1586856224&id=id&accname=guest&checksum=F715627F93241B21D5E80307B50EF5F0))

<sup>121</sup> SETTERGREN, O “Balance de la reforma de la Seguridad Social Sueca” Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (disponible en [http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/numeros/ExtraSS07/Est07.pdf](http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/ExtraSS07/Est07.pdf))

## 8. Otras propuestas debatidas en la Comisión del Pacto de Toledo, que no han conseguido ser desarrolladas.

Una materia cuestionada a nivel europeo<sup>122</sup>, e incluso en las reuniones del Pacto de Toledo, está relacionada con el aumento de la automatización y de los robots<sup>123</sup>. Esta inteligencia artificial que comienza a instalarse en la mayoría de empresas y que será el futuro, tiene muchas ventajas productivas, pero también tiene un impacto negativo en el mercado laboral, pues muchas de estas máquinas sustituirán a trabajadores, y esto, consecuentemente tendrá un efecto directo y negativo en la recaudación de la SS. Por ello, muchos expertos ya hablan de la necesidad de gravar el uso de estas máquinas, ya sea a través de un impuesto, o incluso llevar a cabo una reforma en el Sistema de SS, que permita la inclusión de estos nuevos “sujetos”. Esta última propuesta, sería un tanto irracional, dado que las máquinas no pueden ser sujetos obligados, ni pueden recibir prestaciones. Por lo tanto, sería ilógico enmarcarlos dentro de un sistema que se caracteriza por el principio de solidaridad intergeneracional.<sup>124</sup>

Otra propuesta, muy polémica en la Comisión del Pacto de Toledo, ha sido la posibilidad de financiar la SS a través de impuestos. Esta forma de financiación es usada en algunos países europeos y la propia OIT en el Convenio sobre SS de 1952, en su artículo 72, establecía la posibilidad de financiar el sistema vía cotizaciones o impuestos.<sup>125</sup> En nuestro actual sistema, las prestaciones no contributivas ya son financiadas a través del sistema impositivo.

Anteriormente, analizamos la naturaleza jurídica de las cotizaciones, y estudiamos los rasgos que estas comparten con los impuestos, así como la posible trascendencia que podría conllevar enmarcarlos dentro de la legislación tributaria. Este nuevo paradigma, implicaría una mayor distribución de la renta, pues lo más ricos pagarían más, de acuerdo al principio de capacidad económica, pero al mismo tiempo, si el hecho imponible fuese la renta, todos los ciudadanos serían sujetos pasivos de esta obligación (salvo que se crease un impuesto *ad hoc*) y esto provocaría un gran rechazo social. En cambio, en nuestro actual Sistema, quien asume prácticamente la carga, es el empresario, aunque en detrimento del salario de sus trabajadores.

En consonancia con lo expuesto, cabe también la posibilidad de complementar la recaudación de la SS, a través del IVA, como algunos expertos han defendido. Al ser un impuesto indirecto y

---

<sup>122</sup> “Proyecto de informe con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre normas de Derecho civil sobre robótica”, Comisión de Asuntos jurídicos, parlamento europeo, 31 de mayo de 2015.(Disponible en [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-PR-582443\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-PR-582443_ES.pdf))

<sup>123</sup> Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de evaluación y seguimiento del Pacto de Toledo, XII legislatura, sesión núm. 19, 15 de febrero de 2017, p. 40.

<sup>124</sup> GÓMEZ SALADO, M.A., “Robótica, empleo y seguridad social. La cotización de los robots para salvar el actual estado del bienestar” Revista internacional y comparada de relaciones laborales.

<sup>125</sup> “La reforma de las pensiones”, Asociación Española de Salud y Seguridad Social, ediciones laborarum, Murcia, 2011 pp.148,150.

neutro, no permite la redistribución de la renta, pero sí podría contribuir al saneamiento del sistema. De hecho, en 1995, El IVA subió un punto porcentual, mientras que las cotizaciones bajaron un 0,8 para los empresarios y un 0,2 para los trabajadores. Por ello, para poder cubrir el déficit del sistema, una posible alternativa podría ser elevar el porcentaje general (21%), manteniendo el mismo tipo de cotización.<sup>126</sup>

Por último, otra cuestión que ya hemos ido comentando a lo largo del trabajo es la posibilidad de suprimir los topes máximos de cotización, en cuyo caso se produciría una mayor progresividad, ya que se gravaría el salario efectivamente percibido sin limitaciones en la cuantía. Esto conllevaría un claro acercamiento a la naturaleza jurídica del impuesto, pues se cotizaría atendiendo a la capacidad económica de los trabajadores, permitiendo aumentar los ingresos. El problema es que esto afectaría solamente aquellas personas cuyos ingresos superasen los 4.070, 10€ (o el máximo que establezca la RETA), ya que los trabajadores que superan ese importe son pocos, lo que significa que su incidencia en la recaudación no sería suficiente. En cualquier caso, esta posibilidad tiene efectos no deseables en el mercado de trabajo<sup>127</sup>. De ahí, la complejidad de las reformas en este sector, que hace difícil adoptar medidas que equilibren ambos intereses.

## 10. Conclusiones

Este último apartado pretende resaltar la importancia de la cotización como fuente principal de financiación del Sistema de SS. Asimismo, destacaremos el actual problema deficitario al que se ve abocado el sistema, aportando algunas propuestas encaminadas a la sostenibilidad del sistema, teniendo como eje central a las cotizaciones.

La cotización es un pilar fundamental dentro del Sistema de la SS, ya que es la principal fuente de ingresos, que permite hacer frente a los gastos que ocasionan las diferentes contingencias recogidas en la ley. Es un instrumento complejo, tanto por su naturaleza jurídica (concepto difícil de encuadrar) como por las numerosas peculiaridades que su régimen jurídico tiene en relación con las diferentes situaciones de cotización prevista en cada uno de los regímenes que componen el Sistema de SS. Existen tantas excepciones en las leyes que la regulan, así como especialidades, que configuran su cálculo como una operación complicada dentro un sistema muy enrevesado.

El exhaustivo análisis desarrollado sobre la cotización y sus elementos, tiene su razón de ser. Al principio, cuando escogí el tema, sabía que era un tema actual, debido a los problemas de

---

<sup>126</sup> Angoitia Grijalba, M; Domínguez Irastorza, E., Et al “La devaluación fiscal: una de las medidas de reforma del sistema tributario español” Dialnet, 2017 (consultado el 9/06/2020 en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6121565>)

<sup>127</sup> RUESGA BENITO, M.; CARBAJO VASCO, D., et al “Hacia un nuevo modelo de financiación...”. *op.cit.*, pp. 197-200.

solvencia a los que se enfrentaba el sistema, pero no sabía por qué ni cómo se financiaba el mismo. Para ello, era imprescindible comenzar desde el origen, y me preguntaba ¿por qué surge esta obligación?, ¿quiénes son los obligados?, y lo más importante ¿cuáles son los elementos que los componen y hacen posible el funcionamiento de todo este sistema? Como ya expliqué, existe mucha legislación acerca de este tema, pero la extensión del trabajo me impedía profundizar más, por lo que resumir los aspectos más importantes de la cotización ha sido lo más complejo de mi análisis. Considero que esta tarea ha sido fundamental para comprender los problemas que está sufriendo el sistema, y el porqué es tan necesario la existencia del pacto de Toledo. Asimismo, pienso que haber examinado las diferentes reformas habidas, ha tenido un efecto muy positivo en mi trabajo, pues permite comprender el verdadero fin perseguido por el legislador, quien consciente de los problemas de insostenibilidad del Sistema y de la insuficiencia de las cotizaciones como fuente de ingresos, ha promovido numerosas medidas para conseguir mitigar este problema. Esto ha contribuido a numerosos cambios en lo relativo a la cotización, ejemplo de ello, lo encontramos en el cálculo de la base de cotización a partir del salario real en vez de los tramos que antiguamente existían, o la implantación del régimen de liquidación directa que ha permitido minorar las posibilidades de fraude de las cotizaciones. Todo ello con el objetivo de reforzar la sostenibilidad del sistema, y en consecuencia la viabilidad de nuestro Estado social.

La financiación del Sistema es considerado un grave problema social, y esto ha sido la principal causa que motivó la creación de la Comisión del Pacto de Toledo. A lo largo del trabajo, hemos indicado muchas de sus recomendaciones, algunas de ellas centradas en la cotización, y muchas otras dirigidas a la implantación de nuevas alternativas. Su postura actual es la de continuar apostando por las cotizaciones como principal fuente de financiación de la SS, pero defiende la necesidad de una importante reforma que aborde nuevas consideraciones que complementen a las cotizaciones. El problema, es que la Comisión admite la necesidad de cambios importantes, pero no acierta a decir de manera clara, cuáles debieran ser estos. Muchos autores defienden que las últimas reformas no han sido suficientes, e incluso hay quienes las tachan de “reformas silenciosas”<sup>128</sup>, pues han pasado inadvertidas. No obstante, lo dicho, considero que un sistema de reparto exige reformas permanentes para su adecuación a las circunstancias cambiantes, sin perjuicio de que también se pretenda una reforma estructural del Sistema.

En concordancia con lo que acabamos exponer, proponemos un sistema alternativo para lograr erradicar el desequilibrio financiero de la SS. La insuficiencia de las cotizaciones como fuente

---

<sup>128</sup>CONDE-RUIZ, J.I., “La Reforma silenciosa: Los efectos de los límites máximos y mínimos (de cotización y pensiones) sobre la sostenibilidad del sistema” Universidad Complutense de Madrid y FEDEA, 2012 <http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/7b1581e3-1684-449e-b4c4-6bfcd41bf66/8.La+reforma+silenciosa%2C+I%C3%ADmites+m%C3%A1ximos+y+m%C3%ADnimos+de+pensiones.Investigaci%C3%B3n.pdf?MOD=AJPERES&CVID=>



principal de ingresos, hace necesario instaurar un sistema complementario, que elimine el endeudamiento. A mi juicio, una posible solución en el corto plazo, sería aumentar la financiación del Sistema a través de un impuesto indirecto como el IVA, como ya explicamos anteriormente, ya que esto permitiría corregir el déficit presupuestario. Por otra parte, para solventar este problema en el largo plazo, será necesario adoptar un sistema de capitalización que complemente nuestro actual Sistema. Esto no violaría ninguno de los principios de igualdad ni de generosidad que define la CE, pues se garantizaría esa “suficiencia” que defiende la CE en su artículo 41, con el sistema de reparto. A mi juicio sería posible complementarlo con fondos y planes de pensiones privados, en principio libres conforme al artículo 41, si bien constatamos en el derecho comprado, que en la mayoría de casos se acogen a estos sistemas a través de los convenios colectivos. En el último borrador del pacto de Toledo, se inclinaron por esta alternativa, ya que muchos trabajadores no pueden mantener y financiar su propio plan de pensiones. Por ello, aquí juega un papel fundamental las empresas, ya que a través de sus convenios colectivos podrían proporcionar planes de pensiones a sus trabajadores, aunque ello implique detraer un pequeño porcentaje de la nómina. Asimismo, considero que las aportaciones que las empresas destinan a estos planes, no deberían de imputarse en la base de cotización de sus trabajadores, ya que ello podría ser un incentivo para la adopción de los mismos.

A modo de conclusión, debemos recalcar la importante tarea que desempeña la SS, como pilar fundamental dentro del Estado social, pues protege de forma universal a todos los ciudadanos cuando se produce alguna de las contingencias recogidas en la ley. Es por ello, que la insostenibilidad financiera del sistema pone en juego el bienestar social que tan difícil fue de instaurar en España. La cotización, es el elemento fundamental de la financiación, y aunque para algunos sea un elemento inadvertido en la nómina, que solo disminuye el salario, es la causa principal del funcionamiento de la SS. Por ello, la obligación de cotizar constituye una de las obligaciones más importantes que tiene el trabajador y el empresario para con la sociedad.

## **11. Bibliografía**

### **1.LEGISLACIÓN.**

Disposición adicional décima, Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016. BOE núm. 315, 30 de diciembre de 2014.

Disposición adicional centésima décima segunda, Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017. BOE núm. 153, de 28/06/2017.

Disposición adicional cuarta, Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007. BOE núm. 311, de 29/12/2006.

Disposición transitoria quinta, Ley 27/2011, del 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de seguridad social. «BOE» núm. 184

Ley 24/1972, de 21 de junio, de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social. BOE núm. 149, de 22 de junio de 1972.

Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social. BOE núm. 183, de 1 de agosto de 1985.

Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal. BOE núm. 131, de 02/06/1994.

Ley 22/2003, de 9 de julio, concursal. BOE. núm. 164, de 10/07/2003

Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del fondo de reserva de la ss. BOE, núm. 234, 30 de septiembre de 2003.

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. BOE núm. 302, de 18/12/2003.

Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, BOE núm. 285, de 29/11/2006.

Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de ss. BOE, núm. 184, 2 de agosto de 2011

Ley 28/2011, de 22 de septiembre, por la que se procede a la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social al en el Régimen General de la ss. BOE. Núm. 229, de 23 de septiembre de 2011.

Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, BOE núm. 245, de 11/10/2011.

Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la SS, BOE núm. 309, de 26 de diciembre de 2013.

Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015. BOE. núm. 315, 30 de diciembre de 2014.

Ley 3/2017, de 27 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2017. BOE. núm. 153, de 28 de junio de 2017.

Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, Disposición final trigésima octava cinco, BOE núm. 161, miércoles 4 de julio de 2018.

RD 2064/1995, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social. BOE núm. 22, de 25/01/1996.

RD 84/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social. BOE núm. 50, de 27/02/1996.

RD 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la le del Estatuto del Trabajador. BOE. núm. 255, de 24 de octubre de 2015.

RD 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, BOE. núm. 261, de 31/10/2015.

RD 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. BOE núm. 310, de 24 de diciembre de 2016

RD 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo. BOE. núm. 314, de 29 de diciembre de 2018,

## **2. JURISPRUDENCIA**

ATC 306/2004, 20 de Julio de 2004, núm. de recurso 5745-2001. Tribunal constitucional (Vlex).

STC 189/1987, de 24 de noviembre, BOE núm. 309, de 26 de diciembre de 1987

STC 206/1997, de 27 de noviembre, recurso 1.181/1987 y 1.190/1987.

STJUE 11 de marzo de 1997. asunto C-13/95, (Eur-lex).

SSTS 19 de marzo de 2001, sala cuarta de lo social, Recurso núm. 2012/2000 (Vlex).

STS 26/10/2000, sala cuarta de lo social, núm. Recurso núm. 1423/2000. (Vlex).

STS 725/2002, 25 de abril de 2002, núm. del recurso 1169/2000 (vlex).

STS de 7 de abril de 2016, sala cuarta de lo social, núm. de recurso 2269/2014 (Vlex).

## **4. RECURSOS DE INTERNET**

ALUJAS RUIZ, J.A “La política de fomento del empleo: Eje fundamental de las políticas activas de mercado de trabajo en España” Revista del ministerio de Trabajo y asuntos sociales núm. 51, 2004 (obtenido el 2/04/2020 en [http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/numeros/51/Inf01.pdf](http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/51/Inf01.pdf))

BLASCO LAHOZ, J.F; LÓPEZ GANDÍA, J; MOMPALER CARRASCO, M.A., “Evolución histórica de la Seguridad Social en España.” *Curso de Seguridad Social*” Tirant lo Blanch, 9ª edición, Valencia, 2005.

CONDE-RUIZ, J.I; GONZÁLEZ, “European pension system: Bismarck or Beveridge” *Revista Boletín de Estudios Económicos* núm. 222, diciembre 2017 , (consultado el 4/02/2020 en <http://documentos.fedea.net/pubs/dt/2018/dt2018-01.pdf>).

DEL REY GUANTER, s; MARTÍNEZ FONS. D *et al.* “El régimen jurídico de la transmisión de empresa 25 años después de la promulgación de la Ley del Estatuto de los Trabajadores” *Revista del ministerio de empleo y seguridad social*, núm. 58. pp.1-2 (consultado el 5/03/2020 en [http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/numeros/58/Est10.pdf](http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/58/Est10.pdf))

“Diario de sesiones del congreso de los diputados” XII legislatura, núm. 420, 31 de enero de 2018. p.28. (consultado el 12/04/2020 en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-420.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-420.PDF))

Diario de sesiones del congreso de los diputados” , XIV legislatura, núm. 51, 5 de marzo de 2020, p.14 (consultado el 12/04/2020 en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-51.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-51.PDF))

“El sistema de español, antecedentes y modelo actual” Documento elaborado por la Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica del Instituto Nacional de la Seguridad Social, 18 de febrero 2013, (disponible en [http://www.graduadosocial.net/documentos/sistema\\_espanol\\_ss.pdf](http://www.graduadosocial.net/documentos/sistema_espanol_ss.pdf))

“Envejecimiento sin crisis” Informe del Banco Mundial, Washington D.C. octubre 1994, p. 365, (consultado el 20/02/2020 en <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/204101468190731858/pdf/135840PUB00SPANISH00Box074505B0PUBLIC0.pdf>)

“Fondo de Reserva de la Seguridad Social” Ministerio de trabajo y seguridad social 2017, p. 6. (consultado el 5/04/202 en [http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/3a59aeb1-b768-4678-af81-8ab925ebd76c/FONDO+DE+RESERVA+2017\\_DIGITAL.pdf?MOD=AJPERES&CVID=](http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/3a59aeb1-b768-4678-af81-8ab925ebd76c/FONDO+DE+RESERVA+2017_DIGITAL.pdf?MOD=AJPERES&CVID=)

GÓMEZ SALADO, M.A, “*Robótica, empleo y seguridad social. La cotización de los robots para salvar el actual estado del bienestar*” Revista internacional y comparada de relaciones laborales.

“Guía de bonificaciones / reducciones a la contratación laboral” SEPE, marzo 2020 (consultado el 4/04/2020 en [epe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/publicaciones/publicaciones-oficiales/listado-pub-empleo/bonificaciones-reducciones-contratacion-laboral.html](http://epe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/publicaciones/publicaciones-oficiales/listado-pub-empleo/bonificaciones-reducciones-contratacion-laboral.html)).

“Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo colección seguridad social” Ministerio de Trabajo e Inmigración, colección seguridad social núm. 35, p.77., (consultado el 15/02/2020 en <http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/837109f0-e8fa-47fb-b878-668afc1bca1e/Informe+Pacto+de+Toledo+2011..pdf?MOD=AJPERES&CVID=>).

“La reforma de las pensiones”, Asociación Española de Salud y Seguridad Social, ediciones laborarum, Murcia, 2011 pp.148,150.

Libro blanco, Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles” Informe de la Comisión Europea, 12 de febrero 2012. (consultado el 14/04/2020 en <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0137+0+DOC+XML+V0//ES>).

LÓPEZ GANDÍA, J “la reforma de la seguridad social tras la ley 27/2011 y normas posteriores” (disponible en <https://sondocu.com/doc/reforma-de-la-seguridad-social.pdf>)

IGLESIAS CABERO, M “Algunas variantes del encuadramiento en el Sistema de la Seguridad Social.” Revista del ministerio de empleo y asuntos sociales, núm.39, Madrid, 2002 (consultado el 26/02/2020 en [http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/numeros/39/estud2.pdf](http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/39/estud2.pdf))

LÓPEZ BERENGUER “Manual de Derecho Tributario” 6 edición, editorial José López Berenguer, Madrid 1996.

LÓPEZ CUMBRE, L “Reformas en el trabajo autónomo” Documento Gómez Acebo&Pombo, febrero 2019, p.1 (disponible en [https://www.ga-p.com/wp-content/uploads/2019/02/Reformas-en-el-trabajo-aut%C3%B3nomo\\_.pdf](https://www.ga-p.com/wp-content/uploads/2019/02/Reformas-en-el-trabajo-aut%C3%B3nomo_.pdf))

LÓPEZ-RODRÍGUEZ Y GARCÍA CIRIA, C “*estructura impositiva de España en el contexto de la unión europea*” Documento N.º 1810, Banco de España, 2018, p.26 (consultado el 25/02/2020 en <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/18/Fich/do1810.pdf>)

MADRIGAL ESTEBAN, M.J; MARTÍNEZ SALDAÑA, D. “La subrogación de trabajadores y la sucesión de empresa en el ámbito de la contratación” *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 2015. p.4 (disponible en <https://www.uria.com/documentos/publicaciones/4745/documento/art03.pdf>)

MARTÍN LÓPEZ, S; GARCÍA JIMÉNES MANUEL “El trabajador autónomo económicamente dependiente en el marco de los nuevos modelos de prestación del trabajo” febrero 2019, pp. 29-30( consultado el 14/04/2020 en <https://upta.es/wp-content/uploads/2019/10/Digital-Publicacion-TRADE.pdf>).

MONEREO PÉREZ, J.L “La reforma de los sistemas de pensiones en Europa” edición laborarum, 1ª edición, Madrid, 2017. “capitulo III, Sistema de pensiones en países bajos”. pp, 57 .60.

MONTOYA MELGAR.A; AGUILERA IZQUIERDO.R “la seguridad social en la reforma laboral de 2006” *Revista del ministerio de trabajo y asuntos sociales*, núm. 69 (consultado el 2/04/2020 en [http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/numeros/69/Est02.pdf](http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/69/Est02.pdf))

MORENO FERNÁNDEZ, J.I “Tasas y precios públicos: algunas consideraciones a la luz de la doctrina constitucional” *Revista Democracia y Gobierno Local*, Serie Claves del Gobierno Local, NÚM 4, 2005, (consultado el 24/04/2020 en [https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/832/claves04\\_18\\_moreno.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/832/claves04_18_moreno.pdf?sequence=1&isAllowed=y))

“Panorama de las pensiones 2009: Sistemas de ingresos de jubilación en los países de la OCDE” traducción “Pensions at a glance 2009” Informe de la OECD, 2009 (disponible en [https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/pension\\_glance-2009-en.pdf?expires=1586856224&id=id&accname=guest&checksum=F715627F93241B21D5E80307B50EF5F0](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/pension_glance-2009-en.pdf?expires=1586856224&id=id&accname=guest&checksum=F715627F93241B21D5E80307B50EF5F0)).

“Pensiones en transición, modelo Nórdico” *Revista Instituto Santalucía*, p. 5.(consultado el 5/03/2020 en <https://institutosantalucia.es/wp-content/uploads/2019/03/pensiones-en-transicion-modelo-nordico.pdf>)

“Proyecto de informe con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre normas de Derecho civil sobre robótica”, Comisión de Asuntos jurídicos, parlamento europeo, 31 de mayo de 2015).(Disponible en [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-PR-582443\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-PR-582443_ES.pdf)).

QUINTERO LIMA, M. G “la seguridad social en España. Evolución histórica”. Publicación Universidad Carlos III, (consultado el 16/02/2020 en <http://ocw.uc3m.es/cursos-archivados/derecho-de-la-seguridad-social/lecturas/evolucionhistorica.pdf>).

RUESGA BENITO, M.; CARBAJO VASCO, D.; PARAGÓN LORENZO, et al “Hacia un nuevo modelo de financiación de la seguridad social en España, II parte”. (consultado el 20/02/2020 en <http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/7737c660-5dfc-4078-9672692b59acca5e/7.Hacia+un+nuevo+modelo+de+financiacion+de+la+Seguridad+Social.Investigacion%28II%29.pdf?MOD=AJPERES&CVID=>).

SALINAS MOLINA, F “Contratas y subcontratas: jurisprudencia unificadora” *Revista del ministerio de trabajo y asuntos sociales*, núm. 201 (consultado el 3/03/2020 en [http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/numeros/38/est07.pdf](http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/38/est07.pdf)).

SETTERGREN, O “Balance de la reforma de la Seguridad Social Sueca” *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* (disponible en [http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/numeros/ExtraSS07/Est07.pdf](http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/ExtraSS07/Est07.pdf))

TORTUERO PLAZA, J.L “La evolución de la Seguridad Social (1978-1995): el inicio de la modernización del Sistema en clave continuista” *Revista del ministerio de trabajo y asuntos sociales* n.º 33, pp.35 (Disponible en [http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/numeros/44/Estudios02\\_44.pdf](http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/44/Estudios02_44.pdf))



TORTUERO PLAZA, J.L; MORENO ROMERO, F; *et al* “la construcción jurisprudencial de la responsabilidad empresarial en materia de prestaciones de la seguridad social” Ministerio de empleo y seguridad social, 2011 (consultado en 5/04/2020 en <http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/fba38180-9e9d-45c0-abe3-10a50ec1159c/23.Jurisprudencia+responsabilidad+empresarial+.+Resumen+ejecutivo.pdf?MOD=AJPERES&CVID=>).

VIDA SORIA, J; MORENO PEREZ, J.L; MOLINA NAVARRETE, C; QUESADA SEGURA, R “Manual de Seguridad Social”, editorial Tecnos, Madrid, 2005.