



Revisión normativa del marco de afiliación a la SS

Acción A8: Definición de un marco legal adaptado para el aprovechamiento de los PFMN y para la mejora de su sostenibilidad social

Financiado por:



IMFOREST cuenta con el apoyo de la Fundación Biodiversidad del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), financiado por la Unión Europea - NextGenerationEU.



Este informe ha sido elaborado por COSE en el marco del proyecto IMFOREST – Impulso a la bioeconomía forestal a través del desarrollo, la innovación y la gestión sostenible de los recursos forestales no madereros, con la colaboración de los socios del proyecto. Acción A8 - Resultado R8.2

Título del material: Revisión normativa del marco de afiliación a la SS

Autoría: COSE

Referencia a financiación: Imforest cuenta con el apoyo de la Fundación Biodiversidad del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), financiado por la Unión Europea - NextGenerationEU.

Año: 2025

Este material se distribuye bajo la licencia CC BY 4.0. Para ver una copia de esta licencia, visita

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>



Índice

1. OBJETO Y CONTEXTO	2
2. MARCO NORMATIVO: EL CONCEPTO DE HABITUALIDAD	2
3. DOCTRINA ADMINISTRATIVA Y JURISPRUDENCIAL	2
3.1. Jurisprudencia del Tribunal Supremo	2
3.2. Criterios de la TGSS e Inspección de Trabajo.....	3
3.3. Consultas vinculantes de la AEAT (referencia sectorial).....	3
4. DESAJUSTE ENTRE LA NORMA Y LA REALIDAD DE LOS PFNM.....	3
4.1. Irregularidad estructural de la actividad	3
4.2. Dualidad entre recolección y cultivo	3
4.3. Fase improductiva en cultivos	4
4.4. Indefinición entre ocio y actividad económica	4
5. INSEGURIDAD JURÍDICA Y EFECTOS.....	4
6. PROPUESTA DE DEFINICIÓN DE HABITUALIDAD.....	4
6.1. Fundamentación jurídica	4
6.2. Elementos configuradores	5
7. PROPUESTA DE CLASIFICACIÓN DE OPERADORES.....	5
7.1. Recolector ocasional	5
7.2. Recolector profesional	5
7.3. Productor (cultivo)	5
8. PROPUESTAS NORMATIVAS.....	5
8.1. Definición legal de habitualidad en actividades primarias irregulares.....	5
8.2. Elaboración de criterios interpretativos por la TGSS.....	6
8.3. Coordinación con la AEAT	6
8.4. Adaptación del régimen de cotización	6
9. CONCLUSIÓN	6

REVISIÓN NORMATIVA DEL MARCO DE AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS PFNM

(setas, trufas, piñón, castaña, corcho, resina y PAM)

1. OBJETO Y CONTEXTO

El presente informe tiene por objeto analizar el marco normativo vigente en materia de afiliación a la Seguridad Social en relación con las actividades vinculadas a los productos forestales no madereros (PFNM), con especial atención a la interpretación del requisito de habitualidad exigido para el encuadramiento en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA).

El análisis se fundamenta en:

- la normativa vigente en materia de Seguridad Social;
- los criterios administrativos de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS);
- las consultas vinculantes de la Agencia Tributaria (AEAT) en relación con actividades análogas;
- y la literatura técnico-jurídica reciente sobre PFNM.

2. MARCO NORMATIVO: EL CONCEPTO DE HABITUALIDAD

El encuadramiento en el RETA se regula, con carácter básico, en el:

- artículo 1 del Decreto 2530/1970, de 20 de agosto, que establece la inclusión obligatoria de quienes realicen:

“de forma habitual, personal y directa, una actividad económica a título lucrativo”.

Este criterio ha sido reiterado por la normativa posterior y la doctrina administrativa.

Sin embargo, la norma no define el concepto de habitualidad, lo que ha dado lugar a una construcción interpretativa basada en:

- la reiteración en el tiempo;
- la obtención de ingresos;
- y la existencia de organización productiva.

3. DOCTRINA ADMINISTRATIVA Y JURISPRUDENCIAL

3.1. Jurisprudencia del Tribunal Supremo

El Tribunal Supremo ha abordado el concepto de habitualidad en múltiples resoluciones, destacando que:

la habitualidad no depende exclusivamente del volumen de ingresos, sino de la reiteración o continuidad de la actividad en el tiempo.

No obstante, en algunas resoluciones se ha utilizado el Salario Mínimo Interprofesional (SMI) como referencia orientativa para valorar la existencia de actividad económica, si bien:

- no existe previsión legal expresa al respecto;



- y su utilización ha sido casuística y no uniforme.

3.2. Criterios de la TGSS e Inspección de Trabajo

En la práctica administrativa, la TGSS y la Inspección de Trabajo han venido aplicando criterios como:

- la reiteración de la actividad;
- la habitualidad en el tiempo;
- la existencia de ingresos regulares;
- y la intención de lucro.

Sin embargo, estos criterios presentan una alta variabilidad territorial y dependen en gran medida del conocimiento del sector por parte del órgano actuante.

3.3. Consultas vinculantes de la AEAT (referencia sectorial)

Las consultas vinculantes emitidas en relación con actividades de recolección de productos naturales (incluidas las promovidas por FETRUSE) han establecido que:

- la recolección ocasional puede calificarse como ganancia patrimonial;
- mientras que la actividad organizada y reiterada constituye actividad económica.

Este criterio, aunque de naturaleza fiscal, resulta relevante por su coherencia con la problemática del encuadramiento en Seguridad Social.

4. DESAJUSTE ENTRE LA NORMA Y LA REALIDAD DE LOS PFMN

La aplicación de los criterios anteriores a los PFMN revela una clara falta de adecuación.

4.1. Irregularidad estructural de la actividad

Tal y como se ha puesto de manifiesto en la literatura sectorial, los PFMN presentan una fuerte dependencia de factores naturales, lo que determina:

- la ausencia de continuidad anual en la producción;
- y la imposibilidad de prever ingresos de forma estable.

Esta circunstancia impide identificar la habitualidad con la continuidad temporal clásica.

4.2. Dualidad entre recolección y cultivo

Desde el punto de vista jurídico, debe distinguirse entre:

- actividades de recolección de recursos espontáneos, que no implican necesariamente organización productiva;
- y actividades de cultivo, que sí incorporan inversión, planificación y control del proceso productivo.

Como señala la doctrina, la recolección de frutos espontáneos:

no implica necesariamente la realización de trabajos de cultivo o producción, lo que dificulta su calificación como actividad agraria en sentido estricto.





4.3. Fase improductiva en cultivos

En el caso de la truficultura, la literatura especializada pone de manifiesto que:

- la entrada en producción puede retrasarse entre 8 y 10 años,
- alcanzándose el máximo productivo entre los 15 y 20 años.

Durante este periodo:

- existe actividad económica real (inversión, mantenimiento, gestión),
- pero no ingresos.

Esto cuestiona una interpretación de la habitualidad basada exclusivamente en la obtención de rendimientos.

4.4. Indefinición entre ocio y actividad económica

En productos como setas o trufa silvestre, la doctrina ha puesto de relieve la dificultad de delimitar:

- la actividad recreativa o de autoconsumo,
- de la actividad profesional orientada al mercado.

Esta indefinición tiene consecuencias directas en materia de Seguridad Social, al no existir criterios claros de delimitación.

5. INSEGURIDAD JURÍDICA Y EFECTOS

La falta de adaptación del marco normativo genera:

- disparidad de criterios entre Administraciones;
- inseguridad para los operadores;
- y un elevado grado de economía informal.

Como se ha señalado en la literatura sectorial, la ausencia de un marco jurídico claro constituye un factor limitante para el desarrollo del sector, especialmente en actividades que requieren inversión a largo plazo.

6. PROPUESTA DE DEFINICIÓN DE HABITUALIDAD

A la vista de lo anterior, se propone la siguiente definición:

Se entenderá que una actividad vinculada a los PFNM se realiza de forma habitual cuando exista una reiteración cíclica o continuada en el tiempo, orientada al mercado, con independencia de la regularidad de los ingresos y de la dependencia de factores naturales.

6.1. Fundamentación jurídica

Esta definición se apoya en:

- la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que vincula habitualidad a reiteración;
- la doctrina administrativa, que atiende a la intención de lucro;
- y la necesidad de adaptar estos criterios a sectores caracterizados por la estacionalidad.





6.2. Elementos configuradores

a) Reiteración cíclica

Debe considerarse habitual la repetición de campañas, aunque no exista continuidad anual.

b) Orientación al mercado

Elemento esencial para diferenciar actividad económica de autoconsumo.

c) Existencia de actividad real

Incluye tanto:

- recolección organizada,
- como labores de cultivo e inversión.

d) Independencia de los ingresos

La irregularidad no excluye la habitualidad.

7. PROPUESTA DE CLASIFICACIÓN DE OPERADORES

Se propone una tipología con efectos jurídicos claros:

7.1. Recolector ocasional

- actividad esporádica
 - sin organización
 - sin orientación sistemática al mercado
- Exclusión del RETA

7.2. Recolector profesional

- reiteración en campañas
 - orientación al mercado
 - cierta organización
- Inclusión en RETA

7.3. Productor (cultivo)

- inversión inicial
 - planificación
 - continuidad en la actividad
- Inclusión en RETA desde el inicio de la actividad, con adaptación del régimen de cotización.

8. PROPUESTAS NORMATIVAS

8.1. Definición legal de habitualidad en actividades primarias irregulares

Incorporar en la normativa de Seguridad Social una definición que contemple:

- estacionalidad;
- irregularidad;
- dependencia del recurso natural.





8.2. Elaboración de criterios interpretativos por la TGSS

Mediante instrucción que:

- unifique criterios;
- reduzca la discrecionalidad;
- y tenga en cuenta las especificidades de los PFNM.

8.3. Coordinación con la AEAT

A fin de evitar incoherencias entre:

- calificación fiscal (ganancia patrimonial vs actividad económica);
- y encuadramiento en Seguridad Social.

8.4. Adaptación del régimen de cotización

Especialmente en:

- actividades estacionales;
- fases improductivas de cultivos.

9. CONCLUSIÓN

1. El marco normativo actual de afiliación a la Seguridad Social presenta una **insuficiente adaptación a la realidad de los PFNM**.
2. El concepto de habitualidad, elemento central del sistema, **carece de definición y genera una elevada inseguridad jurídica**.
3. Las características propias de los PFNM —irregularidad, estacionalidad, pluriactividad— hacen necesaria una **interpretación específica y diferenciada**.
4. La falta de claridad normativa:
 - favorece la economía informal,
 - dificulta el emprendimiento,
 - y genera desigualdad en la aplicación administrativa.
5. Resulta imprescindible avanzar hacia:
 - una **definición normativa de habitualidad** adaptada al sector,
 - la **armonización de criterios administrativos**,
 - y el desarrollo de **modelos de cotización más flexibles**.

ANEXO I

FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA COMPLEMENTARIA SOBRE EL CONCEPTO DE HABITUALIDAD

1. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido clave en la interpretación del concepto de habitualidad, si bien no ha llegado a establecer una definición cerrada.

Entre las resoluciones más citadas, cabe destacar:

◆ STS de 29 de octubre de 1997

Esta sentencia establece que:

la habitualidad no debe identificarse exclusivamente con el nivel de ingresos, sino con la **reiteración de la actividad en el tiempo**.

➤ Relevancia para PFMN:

Refuerza la idea de que la irregularidad de ingresos no excluye, por sí sola, la existencia de actividad económica habitual.

◆ STS de 20 de marzo de 2007

El Tribunal insiste en que:

la habitualidad debe valorarse atendiendo al **carácter continuado o reiterado de la actividad**, no a su intensidad económica puntual.

➤ Aplicación al sector:

Permite fundamentar que campañas recurrentes (setas, trufa, etc.) pueden constituir habitualidad aunque sean estacionales.

◆ Referencia al SMI como criterio orientativo

Algunas resoluciones han utilizado el **Salario Mínimo Interprofesional (SMI)** como referencia para valorar la habitualidad, en el sentido de que:

- ingresos inferiores al SMI podrían indicar ausencia de habitualidad.

No obstante, es importante subrayar que:

- este criterio **no tiene respaldo normativo expreso**;
- su aplicación ha sido **dispar**;
- y no resulta adecuado para sectores con ingresos irregulares como los PFMN.

➤ Conclusión:

El criterio del SMI debe considerarse **meramente orientativo y no determinante**.

2. DOCTRINA ADMINISTRATIVA (TGSS E INSPECCIÓN DE TRABAJO)

La práctica administrativa ha configurado el concepto de habitualidad mediante criterios acumulativos:

- reiteración en el tiempo;
- organización de medios;
- intención de lucro;
- y carácter profesional de la actividad.

Sin embargo, en ausencia de regulación específica:

- estos criterios se aplican de forma **casuística**;
- y dependen en gran medida del **conocimiento sectorial del órgano actuante**.

➤ En el ámbito de los PFNM, esta situación se traduce en:

- disparidad de criterios territoriales;
- inseguridad jurídica;
- y dificultad para anticipar el encuadramiento.

3. CONSULTAS VINCULANTES DE LA AEAT (CRITERIOS RELEVANTES)

Las consultas vinculantes de la AEAT relativas a la recolección de productos naturales — incluidas las promovidas por FETRUSE— aportan criterios interpretativos de gran utilidad.

◆ Criterio general

La AEAT distingue entre:

- **ganancia patrimonial** → actividad ocasional, sin organización;
- **actividad económica** → actividad reiterada, con medios y orientación al mercado.

➤ Este criterio resulta plenamente trasladable al ámbito de la Seguridad Social.

◆ Relevancia para PFNM

En particular, la AEAT ha venido considerando que:

- la venta de productos recolectados de forma esporádica puede no constituir actividad económica;
- mientras que la reiteración y organización de la actividad implica su consideración como tal.

➤ Esto refuerza la necesidad de:

- diferenciar recolector ocasional vs profesional;
- y coordinar criterios entre AEAT y TGSS.

4. DOCTRINA JURÍDICA Y SECTORIAL

La literatura reciente sobre PFNM y, en particular, sobre truficultura, pone de manifiesto que:

- existe una **falta de adecuación del marco jurídico a la realidad productiva**;
- y una **inseguridad jurídica estructural** derivada de la indefinición normativa.

En particular, se ha señalado que:

la ausencia de un marco regulador claro desincentiva la inversión en actividades que requieren largos periodos de maduración y elevada incertidumbre.

Asimismo, se destaca que:

la recogida de productos espontáneos no implica necesariamente una actividad agraria, lo que complica su encuadramiento jurídico.

- Estas consideraciones son directamente aplicables al análisis de la habitualidad en Seguridad Social.

5. DERECHO COMPARADO (REFERENCIA ORIENTATIVA)

En países con mayor desarrollo del sector (como Italia), la normativa distingue claramente entre:

- cultivo;
- recolección silvestre;
- y aprovechamientos intermedios.

Esta diferenciación normativa contribuye a:

- reducir la inseguridad jurídica;
 - y adaptar el marco regulador a la realidad del sector.
- En contraste, el ordenamiento español presenta una mayor indeterminación, lo que refuerza la necesidad de clarificación normativa.

6. CONCLUSIÓN DEL ANEXO

Del conjunto de la jurisprudencia, la doctrina administrativa y la literatura sectorial se desprende que:

1. El concepto de habitualidad carece de definición normativa y ha sido construido de forma casuística.
2. La jurisprudencia del Tribunal Supremo vincula la habitualidad a la **reiteración en el tiempo**, no al volumen de ingresos.
3. Los criterios administrativos actuales no se adaptan adecuadamente a actividades caracterizadas por la **estacionalidad y la irregularidad**.
4. Existe una clara convergencia entre los criterios de la AEAT y la necesidad de diferenciar entre:
 - actividad ocasional
 - y actividad económica organizada.
5. Todo ello justifica la necesidad de una **definición normativa específica de habitualidad en el ámbito de los PFNM**.



IMFOREST cuenta con el apoyo de la Fundación Biodiversidad del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), financiado por la Unión Europea - NextGenerationEU.