

LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES EN ESPAÑA

I. CONSIDERACIONES GENERALES

En todos los países ha revestido y sigue manteniendo considerables dificultades el problema de la seguridad social de los trabajadores autónomos. En primer lugar se ha discutido en estos trabajadores el fundamento de la protección, ya que falta en ellos la nota de dependencia, el llevar su suerte ligada a la de una «empresa», en sentido jurídico laboral, para quien se trabaje. Parece en principio que si se trata de personas que han resuelto resolver su vida de modo independiente consagrándose a trabajos que realizan cuando quieren y como quieren, de acuerdo con unas normas productivas propias que pueden modificar a su capricho, el Estado no debe interferir una tan absoluta esfera de libertad, interviniendo en «lo menos» cuando se abstrae de «lo más», cuando no llega a garantizar ni asegurar en la vida activa de los afectados ni la continuidad de su tarea, ni ninguna prestación sustitutiva de sus ingresos si aquélla se interrumpe.

Si ello sucede en el terreno de los principios y no puede estimarse como tutelado o protegido el trabajo que realizan estas personas, que se evade con tal motivo de los ordenamientos de Derecho laboral, las dificultades de establecer regímenes de seguridad social se acentúan cuando, al margen de las consideraciones doctrinales, se advierte la falta de un vehículo tan idóneo para los complejos trámites inherentes a la mecánica aseguradora como es la empresa, gran auxiliar administrativo de las instituciones de seguridad social. Si el salario percibido y la empresa que lo testifica y pecha con las consecuencias de su declaración es un dato esencial en el mecanismo ordinario de los seguros sociales, este dato no existe referido a los trabajadores autónomos, y muy difícilmente puede suplirse, con lo cual nos encontramos que casi todos los sistemas de aseguramiento de dichos trabajadores han de recurrir a módulos arbitrarios o a regímenes estereotipados de prestación mínima generalizada. Este criterio se combina con otros de carácter marca-

damente privatista donde las prestaciones van ligadas a las cotizaciones e ingresos realizados al régimen de seguro.

Empero, consideraciones sociológicas que hacen ver la conveniencia de fomentar las profesiones independientes como óptimo medio de estabilización social —no hay que olvidar que el gran sector del artesanado entra dentro de las consideradas con tal carácter—, y el hecho de la paulatina extensión del campo de aplicación de la seguridad social, que ha desbordado con mucho su antigua circunscripción a los trabajadores económicamente débiles, han motivado en casi todos los países su inclusión en los planos de seguro nacional, si bien, y forzosamente, con características o sistemas especiales derivados de la singular situación de los trabajadores autónomos.

Otra dificultad —no pequeña— de la articulación de sistemas de seguridad social para estos trabajadores es la imposibilidad de transferir a nadie que no sean ellos mismos la carga que suponen aquéllos. En este aspecto no pueden producirse milagros. O los trabajadores independientes hacen frente al coste de su seguridad social o han de ser fuertemente subvencionados sus regímenes de seguro; fórmula esta última que se observa en gran número de países y da lugar a continuas fricciones entre los interesados, postulando más ayuda, y los responsables del presupuesto estatal, refractarios a ella.

Por otra parte —y no estamos haciendo, ni mucho menos, una referencia exhaustiva de las dificultades que promueve la implantación de un sistema de seguridad social para trabajadores autónomos—, la propia definición de trabajador autónomo o independiente no es empeño fácil, y existen gran número de situaciones intermedias o desdibujadas de difícil catalogación.

En nuestra patria se ha utilizado, a veces, con singular fortuna la fórmula del encuadramiento sindical de estos trabajadores como vehículo que permite dar al grupo la cohesión y persistencia mínima necesarias. En contraste con la preterición que se observa casi siempre en el sector agrícola, hemos podido ver cómo los trabajadores autónomos del mismo han disfrutado de seguridad social muchos años antes que sus iguales de la industria. Data de 1943 la extensión del régimen de Seguro de Vejez y Subsidios Familiares, con las mismas prestaciones que en la industria, a los trabajadores autónomos de la agricultura agrupados en Hermandades Sindicales de Labradores.

Aun cuando la efectiva puesta en marcha del régimen de seguridad social para los trabajadores autónomos no tuvo lugar hasta tres años más tarde, la primera medida concreta en tal sentido fué el Decreto de 23 de junio de 1960, que alude en su preámbulo a la Ley fundacional de 17 de mayo de 1958, que en su noveno epígrafe garantiza a los españoles —no sólo a

los trabajadores ni tampoco a los trabajadores por cuenta ajena— los beneficios de la asistencia y seguridad social.

Realmente, el Mutualismo Laboral ya había dado un gran paso en ese sentido al admitir en su seno a personas que no tenían la condición legal de trabajadores en función de la exclusión del artículo 7.º de la Ley de Contrato de trabajo. Estas personas —las que desempeñan en la empresas puestos de alta dirección, alto consejo o alto gobierno—, en la práctica «no tutelados», trabajadores asimilados a los independientes, se incluyeron en el Mutualismo Laboral por Decreto de 17 de noviembre de 1950.

El Decreto de 23 de junio de 1960 se refiere a las dificultades técnicas que reviste el encuadramiento en la seguridad social de los trabajadores autónomos, mencionando concretamente las que se derivan de «la heterogeneidad de características laborales y económicas del sector, su composición demográfica, variedad de emolumentos —que en muchos casos no constituyen propiamente salarios— dispersión geográfica y desplazamiento de los interesados». Todo ello —expone el preámbulo del Decreto— «cohibe severamente la posibilidad de implantar una norma con casuística homogénea e impulsa al establecimiento de fórmulas que ofrezcan, de una parte, la flexibilidad precisa para abarcar el conjunto de tan variada gama de circunstancias...» También este Decreto contiene una incongruente referencia al Plan Nacional de Seguridad Social, señalando que «ha de ajustarse en todo la acción a emprender los postulados básicos que informan...» dicho Plan, que son —según el Decreto que glosamos— «la solidaridad nacional, la conjunta consideración de riesgos, la unificación y coordinación de medios y servicios, y, en fin, cuantas fórmulas permitan la máxima simplificación y economía del montaje administrativo indispensable para la gestión a desarrollar».

Sería difícil cohonestar alguna de tales características, que se dicen informantes del Plan Nacional de Seguridad Social, con las que han revestido la configuración de las Mutualidades Laborales de Trabajadores independientes, que constituyen un «coto cerrado actuarial» absolutamente desvinculado de toda la seguridad social existente. Y en cuanto a la flexibilidad de constitución que pudiera pensarse se amoldaría a las tan especiales y varias características de la población acogida al nuevo régimen, no la advertimos por ninguna parte, ya que se ha uniformado «a fortiori» la inscripción de los afectados, desapareciendo la varia casuística de éstos en cuanto suscriben la solicitud de afiliación inicial o en cuanto se ven compulsados a realizar dicho trámite. Una vez más las necesidades administrativas o de técnica aseguradora han obligado, como en el Montepío Nacional del Servicio Doméstico, a arbitrar un sistema de seguridad social abstraído

de las condiciones reales —sociales y económicas— de la población asegurada, aun cuando se ofrecen a ésta varios «módulos» a los que pueden acoplarse de modo subjetivo, buscando individualmente la adecuación o «jugando» con módulos distintos a los que objetivamente pudiera pensarse les corresponderían. Enormes ventajas administrativas y no menos enormes taras sociales e incluso ideológicas de todos los regímenes de prestaciones y cotizaciones moduladas en varios «escalones». El régimen que se aplica a los trabajadores independientes deviene casi un «seguro libre», que se posibilita a cuantas personas —trabajadores independientes o no— lo estimen sugestivo, sin más exigencia formal que la del encuadramiento sindical previo. Aun aparte de las posibilidades de afiliación fraudulenta en el período inicial, estas instituciones, de tan difícil control sobre la actividad de sus afiliados, están siempre actuarialmente amenazadas por la tendencia a la inscripción tardía, sin que sea suficiente para paliarla en grandes números el señuelo de incrementos de prestación en función de años de antigüedad o cotizaciones abonadas, rebasando los períodos de carencia mínimos. Ahora tendremos ocasión de abundar en estos aspectos cuando tratemos de la regulación positiva de las actuales Mutualidades Laborales de Trabajadores Autónomos (1).

(1) A raíz de la publicación del Decreto de 23 de junio de 1960, formulamos unas predicciones sobre el régimen especial cuyas bases sentaba, predicciones que, aun cuando las seguimos estimando lógicas en la actualidad, no se han visto confirmadas.

«Según el art. 2.º, los trabajadores independientes serán incorporados "cuando las características profesionales, laborales, demográficas y económicas del grupo lo permitan, a Instituciones de Previsión Laboral ya en funcionamiento, siempre que el soporte financiero de éstas no sufra quebranto". En otro supuesto —es decir, cuando sufra quebranto— "los trabajadores incluidos en un grupo o en un conjunto de grupos profesionales conexos se integrarán en una Mutualidad Laboral específica". El Ministerio de Trabajo —finaliza el artículo— procurará reducir al mínimo el número de éstas, ampliando su campo de afiliación en lo posible para homogeneizar las circunstancias demográficas del colectivo, así como la cotización y organización administrativa.

»Contemplando este artículo parece deducirse que será muy poco probable la constitución de Mutualidades específicas, por la sencilla razón de orden económico, de que si su inclusión en una Mutualidad Laboral ya constituida y sólidamente cimentada, quebranta el soporte financiero de la misma, a pesar de diluirse la desfavorable "circunstancia actuarial" en los grandes números de la Mutualidad receptora, resultará en extremo difícil el organizar un régimen de seguro con el grupo afectado como único componente. Claro está que si la compensación a que nos referimos inmediatamente se realiza en toda su extensión, esta aparente insolubilidad del problema se desvanece.

»El artículo 4.º dispone que la Caja de Compensación y Reaseguro del Mutualismo Laboral extenderá su actuación lo preciso para obtener la nivelación financiera, no sólo de las Mutualidades Laborales en funcionamiento, sino de las de nueva creación que se

2. LAS MUTUALIDADES LABORALES DE TRABAJADORES AUTÓNOMOS

Desde la promulgación del Decreto 1.167/1960, de 23 de junio, se esperaba con gran expectación la organización del sistema con que por primera vez en la historia de la Seguridad Social de nuestra patria se iba a extender ésta a los trabajadores independientes de la industria. De ahí el extraordinario interés que reviste la Orden de 13 de diciembre de 1961 por la que se aprueban los Estatutos de la Mutualidad Laboral de Trabajadores Autónomos de la Alimentación.

La primera nota distintiva —sin adentrarnos más que en la reseña indicativa del *B. O. del E.* del día 27 de diciembre de 1961— es la de que el régimen nació con un núcleo muy concretamente particularizado en determinado sector, quizá porque dentro de las innumerables dificultades de encuadramiento de los trabajadores independientes se pensó que era este sector susceptible de superarlas con relativa facilidad. Se trata de la previsión social de los pequeños empresarios, de pequeños establecimientos,

reorganicen, previo cumplimiento de requisitos y adopción de garantías que eviten cualquier perjuicio a las Mutualidades anteriormente incorporadas a dicho régimen. Resalta esta última cautela como necesaria para evitar una irrupción masiva e indiscriminada de futuros beneficiarios al Mutualismo Laboral. Una vez incorporado un sector a una entidad, o una vez constituida una Mutualidad específica, ni ésta ni —en el primer supuesto— la entidad receptora han de temer en absoluto por su quebranto financiero, ya que la Caja de Compensación estará atenta a «compensar» el que pueda producirse. De todas maneras, y de acuerdo con la cautela señalada, es previsible el repudio de grupos laborales independientes cuya incorporación sea exageradamente lesiva para los grupos compensadores, es decir, para los actuales mutualists. Signifiquemos, de pasada, cómo el Decreto que comentamos revitaliza en funciones la Caja de Compensación y Reaseguro, asignándole un cometido congruente con su propia denominación.

»Reiteramos nuestra opinión de que serán contadísimas las Mutualidades Laborales de Trabajadores independientes que se constituyan, tanto por el explícito propósito restrictivo del legislador como por las propias dificultades intrínsecas. Sólo a costa de unas cuotas elevadas, si es que se pretende un régimen análogo al Mutualismo Laboral en nivel de prestaciones, podría conseguirse éste, sistema imposible en la práctica y por precepto legal, ya que según la norma d), del artículo 5.º, la cotización, a cargo exclusivo del afiliado, no excederá de las actualmente establecidas en las Mutualidades Laborales. Por el contrario, sólo para obtener unas prestaciones más moderadas podría agruparse el repudiado colectivo en una Previsión o Seguridad Social autofinanciada. Creemos, en definitiva, que es a través del primer procedimiento (incorporación a Mutualidades ya existentes), como tendrá lugar en la práctica la seguridad social que se otorga a los trabajadores independientes.»

«La extensión del Mutualismo a los trabajadores independientes», por JUAN EUGENIO BLANCO. *Revista de Derecho del Trabajo*, mayo-junio 1960.

tiendas de ultramarinos o similares, de hace largos años intentada e incluso frustrada, en lo que a los detallistas de alimentación se refiere, con el «veto» que en su día impuso el Ministerio de Hacienda a la constitución por aquéllos de una Mutualidad acogida a los preceptos de la Ley de 6 de diciembre de 1941. La tímida previsión social que en la nonnata institución se esbozaba la estimó el Departamento de Hacienda como encubridora de un seguro mercantil, al que como tal habría que considerar; no deja de ser curioso que al cabo de los años se haya acreditado tan social la protección pretendida, que aquellos detallistas de ultramarinos hayan pasado a ser beneficiarios de los seguros sociales obligatorios.

Se trata (y nos referimos ya al total de trabajadores autónomos comprendidos en la nueva Mutualidad) de personas que no gozaban hasta la fecha de previsión social alguna y a las que se aplica un régimen que guarda grandes semejanzas y también grandes y obligadas diferencias con el Mutualismo Laboral (2).

Señala el preámbulo que el Decreto de 23 de junio mencionado «desarrolla los preceptos consignados en el Fuero de los Españoles, Fuero del Trabajo y Ley de 17 de mayo de 1958, que, en uniforme programática, garantizan a los españoles los beneficios de la Seguridad Social en la que constituye una de sus fundamentales instituciones el Mutualismo Laboral» y termina anunciando el propósito de que en continuada actuación se extienda el sistema a los restantes sectores de análoga condición laboral de trabajadores independientes, lo cual abría una importante interrogación: ¿Extensión incorporando paulatinamente dichos sectores a esta Mutualidad o creación sucesiva de Mutualidades para los distintos sectores de trabajadores autónomos? En el sentido del pri-

(2) Sin embargo, la restringida nucleación inicial de que hemos dado cuenta, sólo tuvo una efímera vigencia, ya que por Orden de 30 de mayo de 1962 se publicaron los Estatutos de las Mutualidades Laborales de Trabajadores Autónomos de Servicios, Industria y Consumo. Estas tres Mutualidades incluyeron en su campo de aplicación la totalidad de trabajadores independientes en tal forma que, prácticamente, constituyen para quienes no tienen vinculación laboral una posibilidad de seguro voluntario *sui generis*, sean o no *trabajadores* independientes propiamente dichos, ya que, en la práctica, a nadie se hurta la consideración gremial o sindical que determina la inclusión en las mencionadas Mutualidades Laborales.

Redactado el comentario de este nuevo sistema de Seguro Social a la vista de los Estatutos de la «primitiva» Mutualidad de Trabajadores Autónomos de la Alimentación (integrada por la Orden de 30 de mayo citada en la Mutualidad de Trabajadores Autónomos de Consumo) las levisimas diferencias entre aquellos Estatutos y el que afecta a las tres Mutualidades existentes nos permite mantener el texto íntegro del comentario. No obstante, anotamos fuera de texto las leves modificaciones introducidas por el último ordenamiento aplicable.

mer supuesto parecía pronunciarse la segunda disposición transitoria de la Orden que comentamos cuando expresa que: «al objeto de lograr una mayor estabilidad o solidez financiera o una más perfecta compensación de riesgos, y siempre que lo permitan las bases demográficas profesionales y económicas de grupos laborales conexos, el Ministerio de Trabajo, a propuesta del Servicio de Mutualidades Laborales, podrá acordar la integración de aquellos grupos en esta Mutualidad Laboral o segregar de ella algunos de los incluidos en sus Estatutos.»

Se consideran mutualistas a los trabajadores que practiquen su profesión u oficio a título lucrativo, sin relación de dependencia con empresa alguna determinada y sin sujeción, por tanto, a contrato de trabajo sean o no dueños de las instalaciones e instrumental que emplean y aunque bajo su propia dirección utilicen el servicio remunerado de otras personas (familiares, socios o asalariados). Asimismo quedarán encuadrados en la Mutualidad con carácter obligatorio los hijos y hermanos de dichos trabajadores, mayores de dieciocho años, que presten sus servicios con el titular.

En todo caso, la condición de mutualista vendrá determinada con carácter obligatorio por el previo encuadramiento de estos trabajadores en los Grupos Sindicales del Sindicato Nacional de la Alimentación y Productos Coloniales que a continuación se enumeran: Almacenistas; Caramelos; Confiterías; Chocolates; Churros, Tortas y Bollos; Detallistas de Ultramarinos; Preparadores de Especias; Estuchistas de Azúcar; Galletas; Gaseosas y Bebidas carbónicas; Helados; Jarabes, Horchatas y Zumos de frutas; Importadores de Bacalao; Importadores de Café; Pastas para Sopa; Prensadores de Cacao; Productos dietéticos alimenticios; Sucedáneos de Café; Supermercados; Torrefactores y Turrónes.

Aun cuando cubran los anteriores requisitos no adquieren la condición de mutualistas:

- a) Los que no figurando incluidos en los censos iniciales de afiliación tengan cumplidos los cincuenta y cinco años de edad.
- b) Quienes simultaneen su trabajo por cuenta propia con otras actividades laborales por cuenta ajena en régimen de contrato de trabajo, por cuya virtud se hallen incorporados a alguna Mutualidad Laboral.
- c) Quienes tengan a su servicio más de seis asalariados (3).

(3) Por Orden ministerial de 31 de marzo de 1962 se modificó este apartado c) en el sentido de que, en cada supuesto, se aumentaría el número de asalariados que se

El estudio de las precedentes disposiciones que marcan el campo de aplicación de la naciente Mutualidad, creemos ofrece un indudable interés. Veamos primeramente que la afiliación es obligatoria aun cuando se subordine al requisito de que los trabajadores afectados no sólo se dediquen a trabajos comprendidos en los grupos sindicales que la Orden cita, sino que han de estar encuadrados en los mismos; es decir, que parece ser que la afiliación, el encuadramiento, la inscripción o como quiera llamársele, en el grupo sindical respectivo, lleva aparejada la afiliación de la Mutualidad y ésta no puede realizarse sin aquélla. En cierto modo la afiliación a la entidad se realiza indirectamente al encuadrarse en el grupo sindical respectivo.

No obstante, parece ser que esta forma de afiliación automática aparejada, sólo ha de afectar al titular del establecimiento, pero no a los familiares a que se refiere el artículo segundo de los Estatutos. En efecto, en la mecánica sindical, quien se encuadra es el establecimiento, la empresa (y por ende su propietario titular o empresario independiente) sin arrastrar el concreto encuadramiento nominal de dichos familiares, por lo que respecto a éstos el término «encuadramiento» pensamos que ha de entenderse como ingreso al servicio de un titular encuadrado.

El encuadramiento forzoso de hijos y hermanos en esta Mutualidad de Trabajadores independientes puede dar lugar a conflictos de jurisdicción en el régimen general de Seguros Sociales Obligatorios (Seguros Sociales Unificados o Mutualismo Laboral), ya que nada impide la consideración de dichos familiares como trabajadores por cuenta ajena.

Las exclusiones que señala el art. 3.º de los Estatutos son importantes; la primera es la habitual en todas las Instituciones laborales de previsión que impide la afiliación inicial de trabajadores que rebasen los cincuenta y cinco años de edad. La segunda, que establece la incompatibilidad, para estos trabajadores independientes, de pertenecer a más de una Mutualidad Laboral, parece revisable para acomodarla en su día al criterio establecido con carácter general por el Mutualismo de absoluta compatibilidad (en sus prestaciones básicas) para pertenecer y disfrutar pensiones de varias Mutualidades, tantas como las

estimaba compatible con la condición de trabajador autónomo «mutualizable». La resolución de la Dirección General de Previsión de 23 de junio de 1962, fijó en 8, 10 y 6 el número de asalariados para los empresarios de alimentación en los grupos de Almacenistas, de Caramelos y de Confitería y de los restantes no enumerados, respectivamente.

Empresas que con encuadramiento en distintas instituciones tengan a su servicio al trabajador afectado.

La excepción relativa a los empresarios que cuentan con más de seis asalariados a su servicio, dará lugar en su aplicación práctica a diferencias de trato que a veces puedan resultar no muy equitativas, consecuencia obligada de tomar un sólo módulo (el número de trabajadores asalariados) para medir la importancia económica de la empresa, la necesidad de protección del empresario trabajador independiente, del pequeño empresario. No hay más que repasar la relación de grupos sindicales para deducir que en algunos una empresa de seis trabajadores será de gran importancia económica que no alcanzarán otras de distinta actividad con más trabajadores asalariados.

Inicialmente se consideran afiliados, sin tope alguno de edad, todos los trabajadores independientes que en 1.º de enero de 1962 se hallen encuadrados en los grupos sindicales relacionados anteriormente. Si se tiene en cuenta que la Orden creadora de la Mutualidad se publicó en el *B. O. del E.* del día 27 de diciembre, existió la posibilidad de adquisición del carácter de trabajador independiente, presunto afiliado a la Mutualidad, de cualquier persona de cualquier edad, familiar de un titular de industria trabajador independiente a su vez. La posibilidad teórica de que alguien aparezca con finalidad fraudulenta como pequeño empresario, queda descartada teniendo en cuenta los requisitos extralaborales que se exigen para la apertura de cualquier industria —por pequeña que sea— que no parece puedan superarse en cuatro días (4).

La fundamental característica de la institución que nos ocupa es la de que mantiene un régimen de cotización y prestaciones totalmente desvinculado de las condiciones subjetivas, económicas y sociales que concurren en el mutualista sin perjuicio de que para la determinación de aquélla se tenga en cuenta la edad y los años cotizados. Estos datos, edad y años cotizados, se conjugan con el básico del salario cotizado, de la base de cotización elegida.

El sistema de cotización de la Mutualidad difiere esencialmente del que se sigue con carácter general en el Mutualismo. En efecto, según el art. 6.º de los Estatutos, la afiliación a las Mutualidades para Trabajadores Autónomos llevará implícito el abono obligatorio de la cuota mínima establecida en la escala que se inserta, sin perjuicio de que los interesados puedan en el momento de la afiliación elegir otra cuota de las señaladas en la referida escala.

La cuota a satisfacer obligatoriamente por el mutualista será de 9,5 por 100 sobre la base de cotización libremente elegida por el mismo. Esta cuota se satis-

(4) Por Orden ministerial de 31 de marzo de 1962 se amplió a ciento ochenta días el plazo para la afiliación inicial a la Mutualidad.

fará por períodos mensuales, trimestrales, semestrales o anuales. La base de cotización y cuotas resultantes son las siguientes:

BASE DE COTIZACION	Mes	Trimestre	Semestre	Año
1.000	95,00	282	560	1.084
1.500	142,50	423	840	1.626
2.000	190,00	564	1.120	2.168
2.500	237,50	705	1.400	2.710
3.000	285,00	846	1.680	3.252
3.500	332,50	987	1.960	3.794
4.000	380,00	1.128	2.240	4.336
4.500	427,50	1.269	2.520	4.878
5.000	475,00	1.410	2.800	5.420
5.500	522,50	1.551	3.080	5.962
6.000	570,00	1.692	3.360	6.504
6.500	617,50	1.833	3.640	7.046
7.000	665,00	1.974	3.920	7.588

Para conjugar la relación cotización-prestaciones es fundamental conocer desde ahora que éstas se establecen en porcentajes de la llamada «base reguladora de prestaciones» constituida por el promedio de todas las cotizaciones efectuadas a la Mutualidad y que para fijar la cuantía de ese porcentaje se estiman, haciéndolo variar esencialmente, los factores de edad y años de cotización.

Es natural que al no existir en estos mutualistas base salarial predeterminada, al no contarse con ningún módulo objetivo que pudiera considerarse sustitutivo del salario y susceptible de cubrir la fundamental misión que éste tiene respecto al régimen general de seguridad social, se haya extremado las cautelas actuariales tendentes a evitar cualquier tipo de maquinación fraudulenta. Así, si a primera vista se pudiera pensar en lo fácil que resulta el cotizar durante mucho tiempo sobre bases inferiores para trasladarse a las más elevadas contiguas al hecho causante de la prestación de jubilación u otras de fecha previsible, vemos que la finalidad fraudulenta queda considerablemente mermada en sus posibilidades al arrastrar inexorablemente las cotizaciones «pequeñas» en la base reguladora de prestaciones. Sin embargo, en la fase inicial de funcionamiento de la entidad (precisamente la más peligrosa en el aspecto financiero) sí es perfectamente posible el fraude, como luego veremos al tratar de las prestaciones particularizadas y el período de carencia. Claro está que más que el fraude, que no hay por qué pensar no puede ser descubierto y sancio-

nado en la mayoría de los casos, lo que sucede en esta etapa inicial es que parece perfectamente posible el que se perciban legalmente de la Mutualidad y por determinados grupos de futuros beneficiarios unas prestaciones extraordinariamente sugestivas que sólo una relación simbólica guardan con las cotizaciones abonadas. Se repite el mismo fenómeno que se registró al advenimiento del Mutualismo Laboral en algunos sectores, o cuando se produjo la inclusión en el régimen de los altos cargos excluidos de la Ley de Contrato de Trabajo.

Resulta en extremo interesante el estudio del período de carencia en esta Mutualidad Laboral. Según el art. 14 de los Estatutos, dicho período que para las distintas prestaciones habrán de tener cubierto los mutualistas, será el correspondiente a la mitad del tiempo transcurrido desde la fecha inicial de cotización hasta la del hecho causante con un mínimo de un año y un máximo de cinco. En todo caso el período mínimo de un año habrá de ser cubierto de un modo efectivo en esta Mutualidad. Así como en el régimen mutualista general de acuerdo con el art. 35 del Reglamento General del Mutualismo, cuando han pasado mil setecientos días desde la inclusión del sector laboral, caso general, hay que tener setecientos días cotizados de período de carencia para disfrutar prestaciones en la Mutualidad, pasado el período inicial será preciso la cotización de cinco años para obtener prestaciones.

De acuerdo con el art. 16, la Mutualidad no hará efectivas prestaciones por ella concedidas cuando el mutualista no estuviera al corriente en el pago de aquellas cotizaciones exigibles al mismo en la fecha del hecho causante. De llevar a rajatabla este criterio suponemos se suscitarán graves situaciones de fricción y que al parecer será insubsanable en muchos casos la omisión de estar al corriente en el pago de cuotas si se tiene en cuenta que al identificarse el concepto empresa-mutualista, si éste fallece estando en descubierto, no existe posibilidad legal de que alguien lo subsane, con la consecuencia de no acusar prestaciones de viudedad, orfandad y defunción. En el régimen general ya es sabido el mecanismo de responsabilidad empresarial de pago de prestaciones en caso de descubierto establecido en los arts. 49 y siguientes del Reglamento General del Mutualismo.

El criterio establecido parece ciertamente recusable si se repara, aparte el fundamento doctrinal de las teorías del riesgo administrativo y el que nosotros creemos propio de la Seguridad Social de que ninguna prestación causada deje de percibirse por incumplimiento de requisitos administrativos o contables, en el hecho de que la Mutualidad cuenta con un procedimiento expeditivo de apremio para la recaudación de cuotas adeudadas. En efecto, con arreglo al art. 9.º de los Estatutos, al mutualista que tuviese en descubierto las

cuotas correspondientes a tres mensualidades, sea cual fuere la forma y sistema de pago adoptado a la Mutualidad, se le requerirá para que en el plazo de quince días naturales justifique haber retirado los recibos correspondientes a las mensualidades que adeuda. Transcurrido dicho plazo sin haberse abonado las cuotas, la expresada Institución expedirá un certificado comprensivo del importe del descubierto, que remitirá a la Magistratura de Trabajo competente para la exacción por la vía de apremio, de acuerdo con el procedimiento legal establecido.

Si la Mutualidad está debidamente organizada en el aspecto de la racionalización administrativa los mutualistas se encontrarán siempre al corriente, bien porque lo están en el sentido literal de la palabra con la cotización al día, bien porque pasado el plazo de tolerancia de tres meses en que ha de entenderse siguen al corriente, la Mutualidad ya ha requerido el apremio, en función del cual el mutualista ha de quedar inexorablemente al corriente en corto plazo además de haberse pagado la penalidad de mora consiguiente (el 20 por 100 al aplicársele el mismo régimen general de acuerdo con el art. 6.º de los Estatutos).

Pasamos a estudiar las prestaciones reglamentarias entre las cuales merece especial atención por su importancia intrínseca y por las posibilidades fraudulentas que existen en el período inicial, la pensión de jubilación, para percibir la cual establecen los Estatutos requisitos análogos a los de régimen general mutualista, a saber :

- a) Haber cumplido los sesenta y cinco años de edad.
- b) Tener cubierto el período de carencia establecido en el art. 14.
- c) Reunir un mínimo de diez años de trabajo efectivo por cuenta propia o por cuenta ajena, dentro del territorio nacional, en empresas incorporadas al Mutualismo Laboral a la fecha del hecho causante o empresas desaparecidas que, de existir en tal fecha, hubiesen estado obligadas a dicha incorporación.

La primera consecuencia que se obtiene es que absolutamente todos los mutualistas mayores de sesenta y cinco años que obtengan la afiliación inicial podrán disfrutar la pensión de jubilación con sólo abonar doce meses de cuotas, circunstancia que el legislador habrá tenido en cuenta al ponderar los presupuestos actuariales de la naciente entidad. En lo sucesivo, en virtud de la afiliación imposible transcurridos los cincuenta y cinco años no podrán suscitarse casos de tan generoso seguro social.

Es de suponer que al igual que sucede en el seguro social mutualista en el

acreditamiento de años trabajados en empresas desaparecidas y aun en empresas existentes, se suscitarán gran número de discrepancias entre presuntos beneficiarios y órganos de administración y gobierno cuando éstos pongan en tela de juicio o rechacen el tiempo de pretendido acreditamiento, para lo cual ostentan dichos órganos, al parecer, facultades omnímodas tal como se expone en el art. 17: «el órgano de gobierno competente estudiará y calificará la prueba aportada y rechazará con plenas facultades toda aquella que no le ofrezca la suficiente garantía.»

La cuantía de la pensión de jubilación será fijada en función de la base reguladora de prestaciones, de acuerdo con la edad del interesado y período de cotización del mismo con arreglo a la siguiente escala:

Años de cotización

EDAD DEL INTERESADO	De 1 a 2	De 2 a 3	De 3 a 4	De 4 a 5	De 5 a 6	De 6 a 7	De 7 a 8	De 8 a 9	Más de 9 años
	Por 100	Por 100	Por 100	Por 100	Por 100	Por 100	Por 100	Por 100	Por 100
65 años	35	40	45	50	55	60	65	70	75
66 años.....	37	42	47	52	57	62	67	72	77
67 años.....	39	44	49	54	59	64	69	74	79
68 años.....	42	47	52	57	62	67	72	77	82
69 años.....	45	50	55	60	65	70	75	80	85
70 ó más años.....	50	55	60	65	70	75	80	85	90

Puede observarse en la anterior escala que además de fomentar en cierto modo el retraso de la edad de retiro, análogamente a como sucede en las Mutualidades Laborales de trabajadores por cuenta ajena, estimula asimismo la cotización al aumentar considerablemente el porcentaje en función de los años cotizados, concretamente un 5 por 100 por cada año de cotización. Esta combinación de porcentajes en función del tiempo cotizado hace que los afiliados iniciales mayores de sesenta y cinco años que alcancen los sesenta y seis con el año de cotización cumplido en enero de 1963, «sólo» podrán disfrutar, si se han acogido al salario máximo cotizante, pensiones vitalicias que van desde las 2.465 pesetas mensuales a los sesenta y cinco años hasta las 3.500 pesetas mensuales a los 70 ó más abonando en ambos casos la cantidad de 7.588 pesetas en concepto de la cuota (5).

La prestación de jubilación podrá ser solicitada con una antelación máxima de tres meses a la fecha en que el interesado tenga prevista jubilación, pero en

el caso de ser concedida no producirá efecto hasta el día siguiente al de haber cesado en el trabajo. Ello permite acercar el hecho material del trabajo a la fecha de jubilación, cautela indispensable en esta Mutualidad donde tan difícil será el comprobar si se realiza o no el trabajo, por definición exento de cuantos requisitos legales rodean la prestación de servicios por cuenta ajena.

La escala de la pensión de invalidez, el «porcentaje de la base reguladora de prestación según los años cotizados» de acuerdo con la terminología legal, es la siguiente:

Años de cotización

EDAD DEL INTERESADO	De 1 a 2	De 2 a 3	De 3 a 4	De 4 a 5	De 5 a 6	De 6 a 7	De 7 a 8	De 8 a 9	Mas de 9 años
	Por 100	Por 100	Por 100	Por 100	Por 100	Por 100	Por 100	Por 100	Por 100
Hasta 40 años	35	37,5	40	42,5	45	47,5	50	52,5	55
De 40 a 60 años . . .	45	47,5	50	52,5	55	57,5	60	62,5	65
Mas de 60 años	55	57,5	60	62,5	65	67,5	70	72,5	75

Si bien dadas las tan especiales características de esta Mutualidad, a las que es inevitable aludir con constante reiteración, parece congruente una escala de jubilación del tipo de la adoptada en función de edad y tiempo cotizado, tratándose de un hecho causante o siniestro tan imprevisible e independiente de la voluntad del afiliado como la invalidez, hubiera cabido adoptar otros módulos más acordes con las características de la moderna seguridad social calculando la prestación en función de la carencia objetiva que suscitase y abstractyéndola de circunstancias —edad de interesado y años de cotización— que nada tienen que ver con la promoción del hecho causante. Dar más al que va a cobrar menos tiempo y menos al que supone que va a vivir más, es el criterio típico de seguro privado. Creemos que en esta prestación de invalidez, teniendo en cuenta sus apuntadas características pudo adoptar el legislador un sistema análogo a del Mutualismo general, estableciendo un porcentaje fijo de la base reguladora de prestaciones que muy bien pudo ser el 80 por 100

(5) En los Estatutos de 30 de mayo de 1962 se incluye una disposición transitoria en la que se establecen para los trabajadores que figuren en los censos iniciales con más de sesenta años de edad unas bases máximas de cotización que pueden ser aumentadas con incrementos anuales hasta alcanzar unas cantidades topes. Con ello se palió en parte la posibilidad de fraude apuntada.

que concede aquel régimen. Observamos que no se ha acogido en el Mutualismo de estos trabajadores independientes la prestación de invalidez profesional, la que en el régimen general se concede a aquellos mutualistas que sin quedar absolutamente inválidos lo sean para su profesión habitual. Y en la regulación de la invalidez absoluta análogas anomalías técnico-jurídicas que en aquel régimen, y que comprendemos difíciles de evitar, dados los términos «totalitarios» de la definición de incapacidad. Es difícil que se llegue por nadie, antes de entrar en estado comatoso, a una incapacidad permanente y absoluta para toda clase de trabajo, como la que exige el artículo 25 como necesaria para causar la prestación. Y si a esto se añade que la lesión orgánica y funcional sea «absolutamente irreversible», cerramos el ciclo de la imposibilidad clínica. Por otra parte, vemos que ni el propio legislador cree en esa irreversibilidad cuando declara extinguida la pensión (art. 30) si el mutualista inválido «recobra las condiciones físicas suficientes para realizar trabajo activo».

La cuantía de la pensión de viudedad será fijada en función de la base reguladora de prestaciones, de acuerdo con la edad de la interesada y período de cotización del causante, con arreglo a la siguiente escala:

Años de cotización

EDAD DEL INTERESADO	De 1 a 2	De 2 a 3	De 3 a 4	De 4 a 5	De 5 a 6	De 6 a 7	De 7 a 8	De 8 a 9	Más de 9 años
	Por 100	Por 100	Por 100	Por 100	Por 100	Por 100	Por 100	Por 100	Por 100
Hasta 40 años	20	22,5	25	27,5	30	32,5	35	37,5	40
De 40 a 60 años	25	27,5	30	32,5	35	37,5	40	42,5	45
Más de 60 años	30	32,5	35	37,5	40	42,5	45	47,5	50

Entre las causas de extinción de la pensión de viudedad encontramos una que pudiera estimarse como estimulante de nuevas nupcias, por una parte, o como premio de consolación de la pensión perdida, por otra, cuando establece que si contrae nuevo matrimonio antes de cumplir la beneficiaria los sesenta años de edad se le entregará, en concepto de dote, un subsidio de veinticuatro mensualidades de la pensión que estuviera percibiendo. También es curioso el precepto de que será causa de pérdida de la pensión el observar una conducta inmoral de carácter grave (art. 37, d). Un tanto extraña resulta entre las causas de extinción del artículo 37, la e), de ser declarada culpable en procedimiento que se sigue al fallecimiento del cau-

sante. Culpable ¿de qué? En todo caso parece que este apartado e) pudiera estimarse subsumido en el anterior (6).

La pensión de orfandad es exactamente igual que la del régimen general mutualista, y consiste en el 15 por 100 de la base reguladora de prestaciones.

Es también idéntica a la del régimen general la prestación a favor de familiares, que consiste en lo siguiente:

1.º Nietos y hermanos. Tendrán los mismos derechos señalados para los hijos en la prestación de orfandad, incluso a los efectos previstos en el artículo 42 de los Estatutos.

2.º Ascendientes comprendidos en los apartados 2.º y 3.º del artículo anterior. Cada uno de ellos tendrá derecho a una prestación igual a la señalada para orfandad, y si al fallecimiento del causante no le sobreviviese el cónyuge ni tampoco quedasen con derecho a pensión de viudedad hijos, nietos o hermanos, dicha pensión la percibirán estos ascendientes con arreglo a las normas a), b) y c) del artículo 42 de los Estatutos, pero al extinguirse el derecho de cada beneficiario, no acrecerá a los demás su parte.

Por el contrario, si hubiera familiares con derecho a pensión de viudedad, los ascendientes no la percibirán ni aun cuando se extinga el derecho de aquéllos.

3.º Hijas y hermanas mayores de dieciocho años. Percibirán cada una doce mensualidades de la pensión de orfandad de una sola vez.

Figuran, por último, entre las prestaciones reglamentarias la de subsidio por defunción (5.000 pesetas), de nupcialidad (tres mensualidades con 10.000 pesetas de máximo) y de natalidad (una mensualidad con 2.000 pesetas de máximo). Las prestaciones potestativas, extrarreglamentarias, créditos laborales (productivo y de vivienda) y acción formativa, se concederán de acuerdo con lo establecido en los artículos 120, 121, 122 y 124 a 144, ambos inclusive, del Reglamento General del Mutualismo Laboral.

Los órganos de gobierno de la Mutualidad se regulan análogamente a los de las Mutualidades Laborales de régimen general. Entre los vocales natos figuran un representante del Servicio de Mutualidades Laborales, lo cual parece perfectamente justificado si se tiene en cuenta la innovación que en el

(6) En los Estatutos de 30 de mayo de 1962 se declara incompatible el disfrute de la pensión de viudedad con el mantenimiento de la titularidad del negocio o vehículo, que impone la condición de mutualista. Da opción a la viuda —si es menor de cincuenta y cinco años— entre el derecho a esta pensión o seguir con la titularidad del negocio y pasar ella a la condición de mutualista; en este último caso, al morir la viuda sin reunir los requisitos para causar pensión de viudedad y orfandad, se revisarán las pensiones de orfandad concedidas por la muerte del padre.

régimen mutualista supone esta Mutualidad de trabajadores independientes. (En las Mutualidades Laborales ordinarias el representante del Servicio existente desde su fundación, fué suprimido por estimarse que aquéllas habían alcanzado la madurez necesaria para prescindir de tan directa tutela.)

La disposición adicional segunda dispone que al igual que las restantes Mutualidades Laborales, en lo no dispuesto en los Estatutos, sea de aplicación al Reglamento General del Mutualismo Laboral con las siguientes importantes excepciones: arts. 4.º, 8.º, 9.º, 10, 14 a 22 inclusive, 27, 28, 32, 33, 35, 49 a 113 inclusive, 119, 123, 146 al 152 inclusive, 155, 156, 184, 185, 189 al 197 inclusive, 203, 211, 249 al 256 inclusive (7).

(7) Consideramos interesante transcribir las normas primera a cuarta de las Instrucciones de la Dirección General de Previsión de 5 de julio de 1962, insertas en el *Boletín del Mutualismo Laboral* de septiembre-octubre de 1962:

«Primera. Condicionada la afiliación a las Mutualidades Laborales de Trabajadores Autónomos de Servicios, de la Industria y de las Actividades Directas para el Consumo al previo encuadramiento de dichos trabajadores en los grupos de los Sindicatos que a continuación se enumeran, su afiliación deberá efectuarse mediante el cumplimiento del modelo 1-A-1 que se establece, el cual se tramitará ante los Sindicatos provinciales respectivos, Obra Sindical de Artesanía y Corresponsalías de la Obra Sindical de Previsión Social.

La incorporación de los respectivos grupos sindicales se efectuará, simultáneamente, en las siguientes Mutualidades:

A) Mutualidad Laboral de Trabajadores Autónomos de Servicios:

- Sindicato de Actividades Diversas.
- Sindicato de Agua, Gas y Electricidad.
- Sindicato del Espectáculo.
- Sindicato de Hostelería y Similares.
- Sindicato de Transportes y Comunicaciones.

B) Mutualidad Laboral de Trabajadores Autónomos de la Industria:

- Sindicato del Combustible.
- Sindicato de la Construcción.
- Sindicato de Industrias Químicas.
- Sindicato de la Madera y Corcho.
- Sindicato del Metal.
- Sindicato del Papel, Prensa y Artes Gráficas.
- Sindicato de la Piel.
- Sindicato Textil.

C) Mutualidad Laboral de Trabajadores Autónomos de las Actividades Directas para Consumo:

- Sindicato de la Alimentación.

La disposición derogatoria afecta al art. 4.º que se refiere a la definición general de las Instituciones de previsión social; el art. 8.º, que define el concepto general de mutualista; 9.º, que señala las exclusiones a dicho concepto

-
- Sindicato del Azúcar.
 - Sindicato de Cereales.
 - Sindicato de Frutos y Productos Hortícolas.
 - Sindicato de la Ganadería.
 - Sindicato del Olivo.
 - Sindicato de la Pesca.
 - Sindicato de la Vid, Cervezas y Bebidas.

Segunda. A los efectos de cuanto se establece en la Instrucción anterior, se considerarán mutualistas los trabajadores independientes, autónomos y artesanos que, encuadrados en los Sindicatos a que se hace referencia, practiquen su profesión u oficio a título lucrativo, sin relación de dependencia con Empresa alguna determinada y sin sujeción, por tanto, a contrato de trabajo, aunque bajo su propia dirección utilicen el servicio de otras personas, familiares, socios o asalariados, según los límites establecidos en los Estatutos.

En todo caso la condición de mutualista vendrá determinada con carácter obligatorio por el propio encuadramiento de los expresados trabajadores en los grupos económicos integrados en los respectivos Sindicatos.

Asimismo será obligatoria la afiliación en las citadas Mutualidades de los hijos y hermanos de dichos trabajadores independientes, autónomos y artesanos, siempre que presten servicio a éstos y sean mayores de dieciocho años.

Tercera. No obstante lo establecido en la Instrucción anterior, no podrán ser mutualistas:

- a) Quienes simultaneen su trabajo por cuenta propia con otras actividades laborales por cuenta ajena, en régimen de contrato de trabajo, por cuya virtud se hallen ya incorporados a alguna Mutualidad Laboral.
- b) Los que teniendo cumplidos cincuenta y cinco años de edad no se hubieran inscrito en los plazos previstos para la afiliación inicial y los que cumplan dicha edad después de vencidos aquellos plazos sin hallarse afiliados.

Para los Grupos Sindicales encuadrados en el Sindicato de la Alimentación y Productos Coloniales, el plazo de afiliación a que se refiere el párrafo anterior termina el 30 de junio de 1962. Para los demás Grupos Sindicales encuadrados en los Sindicatos a que se refiere la Instrucción primera, el plazo expira el 31 de diciembre de 1962.

- c) Quienes tengan a su servicio más de seis asalariados o el número que expresamente se determine en las normas complementarias que a este respecto se dictarán por el Servicio de Mutualidades Laborales a la vista de la propuesta de la Organización Sindical.

En tanto no se determinen dichos límites especiales, se tramitarán los boletines de afiliación de los trabajadores independientes, autónomos y artesanos, cuyo número de asalariados no rebase el de seis.

- d) Los mayores de cincuenta y cinco años de edad, aun cuando figuren en el Censo

general; 10, que se refiere a los mutualistas trabajadores a domicilio; 14 a 22, la pérdida y conservación de derechos por las situaciones de enfermedad, servicio militar, paro involuntario y traslado fuera del territorio nacional, excepción forzosa, cese en una actividad encuadrada en el Mutualismo y accidentes del trabajo o enfermedad profesional indemnizable; 27, a la definición de empresario; 28, a los derechos y obligaciones de los empresarios; 32, al salario regulador; 33, a los períodos especiales del salario regulador, es decir, a cuando el salario regulador es alto; 35, al período de carencia; 49 a 113: desde el 49 al 56, a las subrogaciones de las Mutualidades en el pago de prestaciones y del 57 al 113, a todas las prestaciones generales del Mutualismo Laboral, excepto la asistencia sanitaria; 119, a la prestación de asistencia sanitaria en caso de descubierto de empresa; 123, a la prórroga de larga enfermedad; 146 a 152, a las cuotas, salario base de cotización y otros aspectos de esta última; 155, a la devolución de cuotas en régimen general; 156, a cuotas indebidamente ingresadas que no serán computadas a efectos de prestaciones ni serán devueltas cuando hayan sido ingresadas maliciosamente; 184, a los órganos de gobierno; 185, a la supresión de Comisiones y Ponencias provinciales (o su sustitución por Comisiones de Centros de trabajo) en determinados supuestos; 189 a 197, a la composición de los órganos de gobierno, cargos electivos y condiciones para ser elegidos, sistema de elección, Comisiones y Ponencias, Actas, posesión de vocales, Asambleas generales y elección de vocales de Juntas rectoras; 203, a las vacantes que se produzcan en el cargo de vocal; 211, a los vocales natos de los órganos de gobierno, y 249 a 256, a los regímenes de empresa.

Finalmente, la disposición transitoria única establece que no podrán ser afiliados aun cuando figuren en el Censo inicial, los trabajadores independientes mayores de cincuenta y cinco años que disfruten pensiones concedidas por alguna Institución de previsión social.

JUAN EUGENIO BLANCO

inicial, que disfruten de pensiones concedidas por alguna institución de previsión social.

Cuarta. Para la determinación del derecho y obligación del encuadramiento de dichos trabajadores en las Mutualidades Laborales citadas, se constituirá en las Delegaciones Provinciales del Sindicato una Junta Calificadora del Censo para cada Mutualidad, para cuya composición y funciones desarrollará la Organización Sindical por medio de las correspondientes Instrucciones.»

