



Revista de Estudios Histórico-Jurídicos

ISSN: 0716-5455

[dirder@ucv.cl](mailto:dirder@ucv.cl)

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso  
Chile

Cervilla Garzón, María José

La integración de los trabajadores autónomos en los mecanismos de protección social: del olvido inicial a su inclusión en las mutualidades laborales a mediados del siglo XX

Revista de Estudios Histórico-Jurídicos, núm. XXX, 2008, pp. 145-185

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso  
Valparaíso, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=173819211006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

LA INTEGRACIÓN DE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS  
 EN LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN SOCIAL: DEL  
 OLVIDO INICIAL A SU INCLUSIÓN EN LAS MUTUALIDADES  
 LABORALES A MEDIADOS DEL SIGLO XX

[The Integration of Autonomous Workers in the Social Protection  
 Mechanisms: From Initial Oblivion To the Inclusion in the Labour  
 Mutualities In Mid xx<sup>th</sup> Century]

MARÍA JOSÉ CERVILLA GARZÓN\*  
 Universidad de Cádiz

RESUMEN

La integración de los trabajadores autónomos en los mecanismos de protección social, entendidos éstos como sistemas públicos de previsión social destinados a paliar las situaciones de necesidad protegidas, se produce en casi todos los países europeos con posterioridad a la protección de los trabajadores asalariados. Así, en España, su evolución histórica puede definirse como un lento caminar desde principios del siglo XX hasta la definitiva consolidación de su Sistema de Seguridad Social, en virtud de la Ley de Seguridad Social del año 1966. Con anterioridad a la implantación de dicho sistema, el ordenamiento jurídico español se caracterizó por la regulación de diversos seguros sociales dispersos y, posteriormente, por la configuración de mutualidades laborales que coexistieron con aquéllos. En estas etapas previas, el trabajador autónomo pasó de ser prácticamente excluido de los seguros sociales, a poder quedar integrado en una

ABSTRACT

The integration of autonomous workers in the mechanism of social protection, these being understood as social security public systems aimed to alleviate situations needed of protection, occurs in almost all European countries after the protection of remunerated workers. Thus, in Spain, its historic development can be defined as a slow walk from the beginning of the XXth Century until the final consolidation of the Social Security System, in virtue of the Social Security Law of 1966. Before said system was implemented, the Spanish judicial order was characterised by the regulation of different disperse social securities and, later, by the configuration of labour mutualities that co-existed with them. In these previous stages, the autonomous worker went from being almost excluded of social security, to being integrated in a mutuality. The causes that determined these events, and the road travelled in this

---

\* Profesora colaboradora en el Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Cádiz. Dirección postal: Facultad de Ciencias del Trabajo. Avenida Duque de Nájera, 6 duplicado, Cádiz 11002, España. Correo electrónico: mariajose.cervilla@uca.es

mutualidad. Las causas que determinaron estos hechos, y el camino recorrido en esta época en cuanto a la cobertura social de los autónomos, constituye el contenido fundamental del presente estudio.

PALABRAS CLAVE: Seguridad Social – Trabajadores autónomos – Seguros Sociales – Mutualidades Laborales.

period regarding social coverage for the autonomous workers, constitutes the main contents of the present study.

KEY WORDS: Social Security – Autonomous workers – Social Securities – Labour Mutualities.

# I. FUNDAMENTOS GLOBALES DE LA TARDÍA INTEGRACIÓN DE LOS TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA EN LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN SOCIAL OBLIGATORIA

El proceso conocido como de “generalización” o “universalización” de los mecanismos de protección social, en referencia al progresivo incremento de los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, cuenta con una gran diversidad de factores que han determinado su definitivo desarrollo, como no puede ser de otra manera dada la gran trascendencia que en esta disciplina tiene. No en vano, va a determinar la desaparición de la anterior concepción de las normas relativas a la previsión social como legislación “de clase” y es considerado como el elemento determinante para avanzar hacia la consecución de los modernos Sistemas de Seguridad Social<sup>1</sup>. Bien es cierto que estos términos son utilizados con diversas acepciones, fundamentalmente relacionadas con el progresivo incremento del campo de aplicación de la Seguridad Social a grupos de población diferentes a aquél integrado por los trabajadores dependientes<sup>2</sup>, pero a nosotros nos interesa conocer los fundamentos de su tardío desarrollo en un aspecto parcial del mismo: el relativo a la generalización de la protección social hacia los trabajadores por cuenta propia en España.

Parece existir bastante unanimidad en la doctrina en la consideración de que el creador de la generalización, como principio inspirador de la Seguridad Social, fue William Beveridge en el informe presentado en el año 1942 al gobierno

<sup>1</sup> DURAND, P., *La política contemporánea de Seguridad Social* (Madrid, 1991), pp. 315 y 318; y MONTALVO CORREA, J., *Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (I). Ámbito de cobertura, contingencias, prestaciones*, en *Diecisiete lecciones sobre Regímenes Especiales de la Seguridad Social* (Madrid, 1972), p. 241.

<sup>2</sup> También se emplea esta expresión como indicativa de la extensión de la protección social a todos los riesgos [así la utiliza DURAND, P., cit. (n. 1), p. 319] o de la inclusión en su ámbito de aplicación de los extranjeros inmigrantes y los nacionales emigrados (MONTAÑA MELGAR, A., *El derecho internacional de la Seguridad Social*, en *Revista de Política Social* 61 (enero-marzo de 1964), p. 395, para el que constituye la superación del principio “laboralista” y del principio “nacionalista”). Incluiríamos, asimismo, en este fenómeno, a la extensión de la cobertura social a la población no trabajadora lo que, según DUPEIROUX, *L'évolution des systèmes et la théorie générales de la Sécurité Sociale*, en *Droit Social* (1966), citado por RIVERO LAMAS, J., *Las transformaciones de la Seguridad Social ante el Derecho del Trabajo*, en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social* 5 (septiembre-octubre de 1968), p. 956, la distinción entre dos solicitudes de seguridad diferentes supuso la procedente de los trabajadores en cuanto tales y la procedente de los individuos en cuanto persona.

británico para estudiar la reforma del sistema de previsión social<sup>3</sup> y que, por lo tanto, a él debemos la paternidad de esta idea reformadora de la concepción que, anteriormente, se venía teniendo de la Seguridad Social. Con ella se impone la implantación de la solidaridad intersectorial como una de sus bases doctrinales fundamentales<sup>4</sup>. Sin embargo, lo cierto es que ni siquiera el propio Beveridge llegó a plantear en su informe la inclusión de los trabajadores independientes en absolutas condiciones de igualdad respecto a los asalariados<sup>5</sup>. Esta tendencia, además, fue seguida por la legislación de diversos países<sup>6</sup>.

De igual forma, en España este principio de generalidad no encuentra acomodo en las primeras normas de previsión social, cuyo inicio podemos situar en la *Ley de Accidentes de Trabajo* de 30 de enero de 1900, que estuvieron básicamente destinadas a dar protección a los trabajadores por cuenta ajena. Es más, hasta el año 1943, en el cual se hacen extensivos ciertos Seguros a los autónomos del sector agrario, el colectivo de trabajadores por cuenta propia no aparece mencionado en ninguno de ellos a efectos de su inclusión. Por lo tanto, otra característica destacable en este proceso de “universalización” ha sido su falta de inicial extensión a todos los trabajadores autónomos, genéricamente considerados, y la ausencia de una política que buscara ofrecer a todos ellos un mismo tratamiento con independencia del sector económico en el cual desarrollasen su actividad.

A nuestro juicio, tres factores contribuyeron, de forma muy decisiva, a que se produjese este retraso en la extensión de los mecanismos de protección social a los trabajadores autónomos.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que el nacimiento de los sistemas de cobertura social fue una consecuencia inmediata de los nuevos sistemas y formas de trabajo implantados a raíz del advenimiento de la revolución industrial<sup>7</sup>. Así, se afirma que las primeras actuaciones en esta materia tuvieron como finalidad, no tanto la instauración de un mecanismo de protección universal, sino el “atenuar

---

<sup>3</sup> Entre otros, DURAND, P., cit. (n. 1), p. 318; y RIVERO LAMAS, J., *Las transformaciones de la Seguridad Social ante el Derecho del Trabajo*, cit. (n. 2), p. 956. Dicho informe se publica en España bajo el título: *Seguro Social y servicios afines. Informe de Lord Beveridge* (Madrid, 1989).

<sup>4</sup> Siguiendo a PRIETO ESCUDERO, G., en *Bases doctrinales para una Seguridad Social integral*, en *Revista de Trabajo* 46 (1974), el plan de Beveridge implica la solidaridad total, afirmando que: “La interdependencia sectorial, en sociedades dinámicas, debe constituirse en principio fundamental” (p. 38). Según SOTO CALDERÓN, J. C., *Notas para un estudio sobre la solidaridad nacional en la Seguridad Social*, en *Política Social* 8 (1966), p. 36: “[...] la solidaridad nacional significa la acción comunitaria en la solución de los problemas que afectan a los miembros de una nación, sin discriminaciones y en plan de estricta justicia”.

<sup>5</sup> Pues les limita el nivel de prestaciones al excluirlos de la cobertura por desempleo y la invalidez durante las trece primeras semanas de la misma, *Seguro Social y servicios afines. Informe de Lord Beveridge*, cit. (n. 3), pp. 11 y 12.

<sup>6</sup> En algunos se produjo una generalización parcial, caso de Australia o Nueva Zelanda, que incluyeron en la protección a los residentes sin recursos, o Canadá, Francia y Suiza, que establecieron una protección universal, pero limitada a ciertos riesgos. Véase: DURAND, P., cit. (n. 1), p. 319.

<sup>7</sup> En este sentido, MARTÍN DE NICOLÁS Y DE OSMÁ, I., *Protección Social al trabajador autónomo*, en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social* 5 (1968), p. 971.

la aspereza de la lucha de clases en las industrias y mantener de esta manera con más facilidad el orden público”<sup>8</sup>. Tal misión de pacificación social es evidente que no alcanza en sus objetivos a estos trabajadores<sup>9</sup>.

Sin embargo, ello no quiere decir que los autónomos no pudiesen encontrarse en la misma situación de necesidad que los obreros frente a la incidencia de los riesgos sociales. De hecho, en las cuatro grandes categorías en las que era posible agruparlos hasta la primera mitad del siglo XX, a saber artesanos, comerciantes, agricultores y profesionales liberales<sup>10</sup>, podía afirmarse que existían sujetos pertenecientes a los sectores económicamente débiles de la sociedad<sup>11</sup>. Además, es posible asegurar que, frente a la gran capacidad del proletariado para buscar fórmulas unitarias de reclamación de la mejora de sus condiciones y ejercer una presión efectiva sobre el poder público<sup>12</sup>, también existiesen numerosas manifes-

<sup>8</sup> RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, Miguel, *El Estado y la Seguridad Social*, en *Revista de Política Social* 61 (enero-marzo de 1964), p. 42. Sobre el papel de la Seguridad Social como garante de la paz social, también PRIETO ESCUDERO, G., cit. (n. 4), p. 44. Sin embargo, otros autores rechazan que el presupuesto que determine la existencia de la Seguridad Social tenga que ser la consecución de este objetivo, caso de CORDINI, M., *Derecho de la Seguridad Social* (Buenos Aires, 1966), p. 1.

<sup>9</sup> De hecho, el 5 de diciembre de 1883 se crea una Comisión para estudiar las futuras modificaciones en materia de Seguridad Social, cuya denominación fue “Comisión para el estudio de todas las cuestiones que directamente interesan a la mejora y bienestar de las clases obreras, tanto agrícolas como industriales, y que afectan a las relaciones entre el capital y el trabajo”.

<sup>10</sup> Seguimos la clasificación de SCHEWE, D., *Seguro de vejez de los trabajadores independientes: comparación internacional*, en *Revista Internacional de Trabajo* 1 (1965), p. 3. En otros países, como Francia, se sigue igual clasificación, véase: BALDWIN, P., *La política de solidaridad social* (Madrid, 1992), p. 292.

<sup>11</sup> A pesar de ello, autores como BAYÓN CHACÓN, G., *Los problemas de personalidad de la Ley de Bases de la Seguridad Social*, en *Revista de Política Social* 61 (enero-marzo de 1964), p. 13, entendieron que la prevención social se dirige primero a los obreros por ser los económicamente débiles. Dice el citado Chacón: “[...] el intervencionismo estatal comienza por la protección de los más necesitados, por ello el Derecho del Trabajo nace como un Derecho de jornaleros, los seguros sociales comienzan por compensar sus accidentes [...]”, y, en este sentido, dice que la Seguridad Social implantada es “de urgencia” (p. 15).

En relación con los pertenecientes a la agricultura y la industria artesana, SERRANO GUIRADO, E., *El seguro de enfermedad y sus problemas* (Madrid, 1950), p. 150, afirma que su situación era la de “jornaleros por sí propios, pues sus ganancias equivalen, por lo común, a lo que podrían obtener en dependencia de otro”, afirmando su escasez de recursos para atender a su salud debidamente. El propio BEVERIDGE, cit. (n. 3), p. 84, afirmaba en su importante informe *Seguro Social y servicios afines*, que muchos trabajadores independientes son “personas que tienen medios limitados”. En concreto, en lo que se refiere a los trabajadores del sector agrario, éstos eran mayoritariamente propietarios de explotaciones de muy reducido tamaño, al suponer las explotaciones de menos de 10 hectáreas el 79,5% del total a mitad del siglo XX. Véase: BIELZA DE ORY, V. (editor), *Territorio y sociedad en España, II: Geografía humana* (Madrid, 1989), p. 182.

<sup>12</sup> MARTÍN DE NICOLÁS Y DE OSMA, I., cit. (n. 7), p. 971, fórmula que se articuló alrededor de la figura del Sindicato, que se caracterizó por su continuo auge desde los comienzos del siglo XX. Sin embargo, en opinión de BAYÓN CHACÓN, Gaspar, *Los problemas de personalidad en la Ley de Bases*, cit. (n. 11), pp. 15 y 16, la implantación de la Seguridad Social no se hace por presiones de grupo, no como sistema de defensa frente a posibles revoluciones, sino como

taciones del asociacionismo patronal a través de las cuales reivindicar la mejora de sus condiciones en esta materia<sup>13</sup>.

En segundo lugar, posiblemente quedan en el poder público ciertas reminiscencias de los postulados clásicos de los Estados liberales, que se pierden progresivamente a lo largo del siglo XX. De hecho, cierto sector doctrinal entiende que el Estado no interviene en las cuestiones relativas al trabajador no dependiente porque éstos han tomado la opción de consagrarse a un estilo de vida independiente y de organización libre de los aspectos relativos a su trabajo. De esta forma, se considera que la independencia económica y la independencia jurídica van de la mano, llegándose a afirmar que “[...] el Estado no debe interferir una tan absoluta esfera de libertad, interviniendo en ‘lo menos’ cuando se abstrae de ‘lo más’”<sup>14</sup>.

Tal abstracción, sin embargo, no era ni mucho menos una consecuencia del escaso número de trabajadores afectados por esta política. A diferencia de lo sucedido en otros países, en España el número de trabajadores autónomos, considerando como tales a los patronos, familiares del empresario, profesionales liberales e independientes sin trabajadores a su cargo, podemos afirmar que era bastante significativo<sup>15</sup>.

En tercer lugar, la inclusión de los trabajadores por cuenta propia en el sistema de previsión social planteaba un problema de financiación, derivado de las propias características consustanciales a esta forma de prestar servicios profesionales. Así, al no existir la figura del empresario como sujeto al que trasladar parte de la

---

“[...] agresión ideológica a la anterior indiferencia por lo social [...]”, por lo que no es fruto de ninguna concesión estatal.

<sup>13</sup> MONTOYA MELGAR, Alfredo, *La Seguridad Social de los trabajadores autónomos*, en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social* 5 (1963), p. 1066, nota 2, aduce expresamente como causa de la desprotección “[...] la falta de una organización que pueda dar a conocer sus aspiraciones”, citando a Posada *Los Seguros Sociales obligatorios en España* (Madrid, s. d.). Sin embargo, si acudimos a GONZÁLEZ ROTHVOSS, M., *Anuario Español de Política Social 1934-1935* (Madrid, 1935), pp. 3 ss., en él se refleja la existencia de numerosas organizaciones de carácter patronal, constituidas desde principios del siglo XX, tanto a nivel nacional como internacional. Centrándonos en nuestro país, si bien algunas fueron de carácter marcadamente sectorial (por ejemplo, la Confederación Gremial Española, constituida en el año 1912, agrupa a comerciantes y pequeños industriales, y existieron varias dirigidas a la clase agraria, como la Confederación Nacional Católico-Agraria, constituida en 1917, o la Asociación de Agricultores de España, constituida en el 1912) otras agruparon autónomos de todo tipo de actividades (por ejemplo, la Confederación Patronal Española, creada en 1914, incluye autónomos del comercio, industria, agricultura y profesionales liberales). Según el autor, hasta el año 1935 existieron 4.642 asociaciones patronales.

<sup>14</sup> BLANCO, J. E., *La Seguridad Social de los trabajadores*, en *Revista de Política Social* 59 (1963), p. 35. A pesar de ello, BAYÓN CHACÓN, Gaspar, *Los problemas de personalidad en la Ley de Bases*, cit. (n. 11), p. 15, afirma que el entierro del liberalismo se produce con el advenimiento de la Seguridad Social.

<sup>15</sup> Siguiendo a RULL SABATER, A., *La política social de España. Examen del pasado y perspectivas*, en *Revista de Trabajo* 46 (1974), p. 11, del total de la población activa en el año 1950, los empresarios, obreros independientes y familiares sumaban el 33%. Destaca BALDWIN, P., cit. (n. 10), pp. 161 y 197, que, sin embargo, en Gran Bretaña representaban un grupo poco prominente y que en Alemania no eran lo suficientemente numerosos para justificar la intervención del Estado.

cuantía de sus cotizaciones, el trabajador debía asumir la totalidad de la cuota<sup>16</sup>. Para resolver esta situación, o bien el Estado subvencionaba parte de la misma<sup>17</sup>, lo cual no parece le fuera viable en términos económicos, o bien se instauraba la afiliación voluntaria para aquellos con mejores posibilidades económicas<sup>18</sup>. En cualquier caso, esta situación provocó cierta falta de motivación en el propio colectivo de trabajadores por cuenta propia para reivindicar, con más insistencia, su protección frente a los riesgos sociales<sup>19</sup>.

Otros obstáculos de tipo técnico también suelen ser utilizados como argumentos para justificar esta situación<sup>20</sup>, como son los derivados de la propia dificultad para definir el trabajo por cuenta propia, carente de un régimen jurídico unitario y en el que aparecen situaciones intermedias de difícil calificación<sup>21</sup>, o la dispersión local y geográfica que caracteriza a este tipo de trabajadores<sup>22</sup>, o las dificultades para controlar el efectivo ejercicio de la prestación de servicios al no existir la

<sup>16</sup> Como así señala MARTÍN DE NICOLÁS Y DE OSMA, I., cit. (n. 7), p. 971. BEVERIDGE, *Seguro Social y servicios afines*, cit. (n. 3), p. 84, ya planteaba que, por ello, las cotizaciones debían ser lo más bajas posibles; y BALWIN, P., ibídem, p. 161, destaca la imposibilidad de afrontar las cuotas para los autónomos alemanes. Por último, la propia Organización Internacional del Trabajo asume el problema que plantea el costo de las cotizaciones para asegurarlos contra los riesgos de invalidez, vejez y muerte en la Recomendación núm.67 sobre la seguridad de los medios de vida, en el año 1944.

<sup>17</sup> La Oficina Internacional del Trabajo, en su estudio *Tendencias de la Seguridad Social en el período de la postguerra*, en *Revista Internacional del Trabajo* 39 (1949) 6, p. 700, afirma que: “la principal dificultad es de carácter financiero y se agudiza cuando no se concede subvención del Estado para compensar la carencia de las cotizaciones de las personas de modestos recursos que trabajan por su cuenta”.

<sup>18</sup> Como sugirió SERRANO GUIRADO, E., *El seguro de enfermedad*, cit. (n. 11), pp. 152 y 153.

<sup>19</sup> En este sentido, afirma BALWIN, P., cit. (n. 10), pp. 36 y 37, que: “El caso ideal de clase insolidaria ha sido la burguesía próspera e independiente”. Sin embargo, afirma el mismo autor que los miembros de la pequeña burguesía sí estaban interesados en la redistribución. Según PÉREZ CAPITÁN, Luis, *El concepto del trabajador autónomo en la previsión social española: del nacimiento de los Seguros Sociales al mutualismo laboral* (tesis doctoral depositada en la Universidad de Castilla-La Mancha, 2002), pp. 25-26, por este motivo se ocupan de otras cuestiones más inmediatas como los créditos, subvenciones, etc. De hecho, si analizamos el objetivo que se marcan las distintas asociaciones patronales de la época, son pocas las que mencionan la mejora de sus condiciones en materia de previsión social (caso de la Confederación Gremial Española, que tiene como uno de sus idearios “la aplicación gradual de los Seguros Sociales”), véase: GONZÁLEZ ROTHVOSS, M., cit. (n. 13), pp. 108 ss.

<sup>20</sup> Destacados, sobre todo, por BLANCO, J. E., *La Seguridad Social de los trabajadores*, cit. (n. 14), pp. 35 ss.; y MONTOYA MELGAR, Alfredo, *La Seguridad Social de los trabajadores*, cit. (n. 13), p. 1066. También se sintetizan en el Decreto 1167/1960, de 23 de junio, por el que se extienden los beneficios del Mutualismo Laboral a los trabajadores independientes, autónomos y artesanos, en el que se alegan literalmente como causas de exclusión “[...] la heterogeneidad de características laborales y económicas del sector, su composición demográfica, variedad de elementos, dispersión geográfica y desplazamiento de los interesados”.

<sup>21</sup> BLANCO, J. E., *La Seguridad Social de los trabajadores*, cit. (n. 14), p. 36.

<sup>22</sup> MONTOYA MELGAR, Alfredo, *La Seguridad Social de los trabajadores*, cit. (n. 13), p. 1066; y CEA AYALA, A. - SUÑER RUANO, E., *El Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos de la Seguridad Social* (Madrid, 1995), p. 15.

figura del empresario<sup>23</sup> (muy importante a los efectos de acceder a determinadas prestaciones, como es la del desempleo)<sup>24</sup>. Sin embargo, no creemos que ninguno de ellos haya sido tan determinante como el problema de la financiación, sobre todo si tenemos en cuenta que en otros países sí se hicieron extensivos los Seguros Sociales a los trabajadores independientes<sup>25</sup>.

A lo largo del siglo XX, la tendencia a la desprotección social del trabajo por cuenta propia cambia progresivamente de rumbo marcado, sobre todo, por el cambio en diversas cuestiones de índole política, social y económica<sup>26</sup>.

Por una parte, progresivamente se produce un cambio en la concepción de los propios objetivos que la Seguridad Social debe tener. En este sentido, se asienta la idea de que la Seguridad Social es un derecho del hombre en cuanto tal y no un mero mecanismo estatal de protección, con afirmaciones tan contundentes por parte de la doctrina como que es un “patrimonio del hombre”<sup>27</sup> o un derecho que está en “la misma naturaleza humana”<sup>28</sup>.

No cabe duda que en esta idea está el germen de la inclusión en las Constituciones de la Seguridad Social como derecho de los ciudadanos en cuanto tales. En concreto, la elevación a rango constitucional del derecho a la Seguridad Social se produce, por vez primera, en España, con la Constitución de 9 de diciembre de 1931, en la que no se llega a reconocer el derecho con carácter general pero sí a “*todo trabajador*”<sup>29</sup>, lo que ya abre la puerta a los no dependientes.

En el mismo sentido se pronunciaron, posteriormente, el Fuero del Trabajo<sup>30</sup> y el Fuero de los Españoles<sup>31</sup>, con lo que podemos afirmar que el progresivo avance de la generalización alcanzó antes a otros grupos de trabajadores diferentes del asalariado que a los ciudadanos no trabajadores.

Asimismo, contribuye la extendida consideración, a mediados del siglo XX, de que también las situaciones de necesidad pueden afectar a otro tipo de trabajadores

---

<sup>23</sup> PIÑERO DE LA FUENTE, A. J., *La protección social del trabajador autónomo: el trasplante del esquema previsto para el trabajador por cuenta ajena como posible origen de desajustes*, en *Relaciones Laborales* 7-8 (2000), p. 192.

<sup>24</sup> OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *La Seguridad Social* (Ginebra, 1958), p. 23.

<sup>25</sup> Caso de Francia, por Ley de 22 de mayo de 1946, o Alemania, en el año 1938, donde se establece la cobertura de pensión obligatoria para los artesanos por la “Handwerkerversorgungsgesetz”. Véase: BALDWIN, P., cit. (n. 10), p. 433.

<sup>26</sup> Sistematizados en ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, *La Seguridad Social de los trabajadores independientes* (Ginebra, 1952).

<sup>27</sup> BAYÓN CHACÓN, G., *Los Derechos a los beneficios de la Seguridad Social como patrimonio del hombre*, en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social* 4 (1958), pp. 1025 ss. Sin embargo, esto no significa para el autor que todos tengan la misma causa, por lo que no cabe una unificación absoluta de su tratamiento jurídico: unos deben regularse en relación con la persona (ej. la asistencia frente a la enfermedad), otros en relación al fenómeno del trabajo (ej. la vejez).

<sup>28</sup> MARTÍN DE NICOLÁS Y DE OSMA, I, cit. (n. 7), p. 978.

<sup>29</sup> Artículo 46.

<sup>30</sup> Declaración X “*La previsión proporcionará al trabajador la seguridad de su amparo en el infortunio*”.

<sup>31</sup> Artículo 28 “*El Estado español garantiza a los trabajadores la seguridad de amparo en el infortunio [...]*”. Véase sobre este tema: ESCUDERO, G., *Bases doctrinales para una Seguridad Social integral*, cit. (n. 4), p. 48 ss.



no dependientes, como es el caso de los pequeños artesanos o comerciantes. Es decir, ya no se entiende que haya una única clase social con el adjetivo de “económicamente débil”<sup>32</sup>, comienzan a romperse las barreras sociales tan nítidamente establecidas en los inicios de la revolución industrial y estos problemas ya no son considerados como de “clase” sino de orden público o social<sup>33</sup>. A ello se suman los problemas técnicos que planteaba el hecho de que un trabajador cambiase de la categoría de asalariado a la de autónomo en cuanto a la conservación de sus derechos adquiridos<sup>34</sup>.

Pero, sin duda, una de las razones fundamentales de este cambio en la política social la encontramos en el hecho de que la Seguridad Social comenzase a ser entendida, no tanto como un sistema de previsión social, sino como de redistribución de la renta y de la riqueza<sup>35</sup>, lo que obliga a integrar en él a todo tipo de trabajadores. En este aspecto es en el que determinados autores entienden que se unen los denominados principios de “generalización” y de “solidaridad”, como inspiradores de los Sistemas de Seguridad Social<sup>36</sup>. Por otra parte, qué duda cabe, también influyó el incremento de las posibilidades económicas del Estado a la hora de plantearse la extensión de su ámbito de aplicación<sup>37</sup>.

Por último, no podemos obviar el peso que ha tenido el reconocimiento en el ámbito internacional de la necesidad de integrar al autónomo en los mecanismos de protección social. Así, en el año 1944 la Declaración de Filadelfia tuvo como propósito extender los Seguros Sociales “a quienes los necesitasen”<sup>38</sup>, y la Declaración

<sup>32</sup> MONTOTOYA MELGAR, A., *La Seguridad Social de los trabajadores*, cit. (n. 13), p. 1067. En el Decreto 1167/1960, de 23 de junio, se justifica la extensión del Mutualismo con base en que “[...] no suelen alcanzar niveles de ingresos superiores a los establecidos para los productores por cuenta ajena, por cuya causa pertenecen realmente al sector económicamente débil protegible de la Seguridad Social [...]”.

<sup>33</sup> Utilizando la terminología de MARTÍN DE NICOLÁS Y DE OSMA, I., cit. (n. 7), p. 975.

<sup>34</sup> DURAND, P., cit. (n. 1), p. 316.

<sup>35</sup> DURAND, P., cit. (n. 1), p. 317. Siguiendo este criterio, PERSIANI, citado por RIVERO LAMAS, J., *Las transformaciones de la Seguridad Social ante el Derecho del Trabajo*, cit. (n. 2), p. 955, define la Seguridad Social como “[...] aquel complejo Sistema a través del cual la Administración Pública y otros entes públicos realizan el fin público de la solidaridad por medio de la distribución de prestaciones de bienes y servicios, a los ciudadanos que se encuentran en situaciones de necesidad por causa de la verificación de determinados riesgos”. Según BALWIN, P., *La política de solidaridad social*, cit. (n. 10), pp. 34 y 35: “La Seguridad Social se distingue de la organización privada al asignar los costes según la capacidad para soportarlos, y no solamente se incurra más o menos en ellos”.

<sup>36</sup> DURAND, P., cit. (n. 1), p. 317; y ESCUDERO, G., *Bases doctrinales para una Seguridad Social integral*, cit. (n. 4), pp. 38 ss.

<sup>37</sup> MARTÍN DE NICOLÁS Y DE OSMA, I., cit. (n. 7), p. 978. En este sentido, es de destacar el estudio realizado por SCHEWE, *Seguro de vejez de los trabajadores independientes: comparación internacional*, cit. (n. 10), pp. 4 ss., según el cual el número de trabajadores independientes es inversamente proporcional al nivel de desarrollo de un país. Por otra parte, también pone de manifiesto como el grado de atención a la protección de éstos aumenta a medida que cada país va incrementando su nivel de desarrollo. En definitiva, el autor llega a la conclusión de que a menor número de trabajadores autónomos en un Estado, mayor nivel de desarrollo y mayor preocupación por su cobertura social.

<sup>38</sup> Adoptada en el seno de la OIT el 16 de mayo de dicho año, incluye este propósito en su Anexo III, f).

Universal de los Derechos Humanos, aprobada en el año 1948, afirma que “toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social”<sup>39</sup>. Por otra parte, diversas Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo mencionan, desde el año 1933, al trabajador autónomo a los efectos de incluirlos en los seguros por asistencia médica, vejez, invalidez y muerte<sup>40</sup>.

En cuanto a los factores que justificaron la inicial atención por los trabajadores autónomos del sector agrario, dos circunstancias ayudan, fundamentalmente, a comprender esta actitud del legislador. Por una parte, el hecho de que la población activa en España estuviese prestando mayoritariamente servicios en este sector de la economía, tendencia que, hasta mediados del siglo XX, no se invierte en un progresivo auge del sector de la industria y de los servicios<sup>41</sup>. Por otra, se daba la circunstancia de que el número de trabajadores por cuenta propia en el sector agrícola era muy elevado, incluso mayor que el de asalariados, circunstancia que no se produjo, por ejemplo, en el sector marítimo hasta bien entrado el siglo XX<sup>42</sup>. Además, tal y como señala la doctrina, entre los trabajadores asalariados y

---

<sup>39</sup> Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de dicho año, artículo 22.

<sup>40</sup> En el año 1933, la Recomendación N° 43 sobre los seguros de invalidez, vejez y muerte, establece en su artículo 1 b) que: “*cuando las condiciones económicas, sociales y administrativas lo permitan, las legislaciones nacionales deberían también comprender en el seguro... a los trabajadores independientes de la industria, el comercio y de la agricultura que cuenten solamente con escasos recursos económicos*”. En el año 1944, la Recomendación N° 67 sobre seguridad de los medios de vida establece entre sus principios directivos (el N° 21) que: “*los trabajadores independientes deberían estar asegurados contra los riesgos de invalidez, vejez y muerte, en las mismas condiciones que los asalariados, tan pronto como pueda organizarse el cobro de sus cotizaciones. Convendría estudiar el problema de asegurarlos también contra los riesgos de enfermedad y maternidad que necesitan hospitalización*”. Por último, ese mismo año, la Recomendación N° 69 sobre la asistencia médica establece en su artículo 8 que: “*debería amparar a todos los miembros de la comunidad, desempeñen o no un trabajo lucrativo*”. Con anterioridad a estas fechas, las distintas recomendaciones sobre concretos seguros (véanse: N° 12 sobre protección de la maternidad, N° 17 sobre el seguro social en la agricultura, o N° 29 sobre el seguro de enfermedad) sólo incluían a los trabajadores asalariados.

<sup>41</sup> Siguiendo los datos contenidos en BIELZA DE ORY, V. (ed.), cit. (n. 11), p. 63, en el año 1900 el sector primario agrupaba al 68 % de la población, en 1920 al 59%, en 1950 al 50%, en 1970 al 25% y en 1981 al 16%. Los sectores secundario y terciario pasan de agrupar en el año 1900 al 15 y 17% de la población, a incluir al 39 y 45% en el año 1981. Similares datos refleja RULL SABATER, A., cit. (n. 15), p. 9.

<sup>42</sup> Según CASAS BAAMONDE, M. E., *Autónomos agrarios y Seguridad Social* (Madrid, 1975), pp. 106, 367 y 373, en el año 1950 el 25% de los trabajadores de este sector era autónomo y el 24% asalariado, debido a que el trabajo en el campo se hacía en un ámbito básicamente familiar. En la obra *Territorio y sociedad*, ibídem, p. 214, se explica que en el sector marítimo el empleo era básicamente asalariado, pues a mediados de la década de los cincuenta el porcentaje de éstos representaba el 80%. Tal tendencia se invierte en los años sucesivos, pues en los años 80 representan el 56-58%. Esta evolución se explica por el progresivo aumento de empleos en el sector de la pesca familiar, afectando las incorporaciones tecnológicas a la población asalariada de las flotas de altura y gran altura. En el sector industria y servicios existía, de igual forma, una mayoría de trabajadores asalariados pues, en el año 1933, éstos suponían el 17,40% de la población activa, frente al 9,12% de los autónomos. Véase: PÉREZ CAPITÁN, L., cit. (n. 19), p. 26.

autónomos de este sector se producía la denominada “difuminación de categorías profesionales”<sup>43</sup>, y por ello se les incluye en el mismo régimen de Seguridad Social. Se alude con ello a la frecuencia con que se producía el paso de una categoría a otra por un mismo trabajador<sup>44</sup> y la proximidad que en su nivel de vida se daba entre ambos, afirmándose que, generalmente, se encontraban en igual posición de “vulnerabilidad económica”<sup>45</sup>.

## II. LA PREVISIÓN SOCIAL ANTERIOR A LA CONFIGURACIÓN DE LOS SEGUROS SOCIALES

El primer antecedente de la previsión social se puede situar en los Colegios Romanos, instituciones consagradas en el siglo II antes de Cristo y subsistentes hasta el siglo III después de Cristo, que cubrían los gastos derivados de su muerte a artesanos, mercaderes, pescadores y profesionales<sup>46</sup>.

Como técnica de protección colectiva frente a los riesgos sociales surgida con posterioridad a éstos, la más destacable es el nacimiento, a principios del siglo XII, de las Cofradías, los gremios y las Cofradías gremiales, que permanecerán vigentes hasta su abolición en el siglo XVIII. Tales instituciones tuvieron su origen en el auge de los oficios y el gran desarrollo económico e industrial que se vive en dicha época<sup>47</sup>. Así, los ejercientes de oficios de todas clases, los labradores y ganaderos, constituyeron su propia Cofradía<sup>48</sup>, aun cuando cabe destacar que sí hubo un sector de la población trabajadora más reacto a la agremiación, cual fue el de los profesionales liberales, hasta que entraron por este cauce en los siglos XVI y XVII<sup>49</sup>. La previsión en las Cofradías alcanzó, no solo al riesgo de enfermedad, sino también la invalidez, la vejez, la muerte, la supervivencia e, incluso, el paro. Dada la escasa demanda de mano de obra en estos tiempos, tal situación se afirma

<sup>43</sup> MARTÍN VALVERDE, A., *La especialidad del Régimen agrario de Seguridad Social*, en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social* 6 (1969), pp. 1235 ss.

<sup>44</sup> Existían contratos de intercambio de servicios en los que un trabajador asalariado pasaba a autónomo y viceversa (la figura del torna-peón), e, incluso, status profesionales a medio camino entre uno y otro como era la figura del aparcerero, MARTÍN VALVERDE, A., *ibídem*, p. 1236.

<sup>45</sup> MARTÍN VALVERDE, A., *ibídem*, p. 1236.

<sup>46</sup> RUMEU DE ARMAS, A., *Historia de la previsión social en España* (Barcelona, 1981), pp. 10 a 23. Sobre la protección anterior a la implantación de los Seguros Sociales, véase también: MORENO RUIZ, R., *Mutualidades, cooperativas, seguro y previsión social* de (Madrid, 2000), pp. 129 ss.

<sup>47</sup> RUMEU DE ARMAS, A., *ibídem*, pp. 41. Señala este autor que la forma de asociación de los artesanos era la Cofradía gremial, y la de los no artesanos, o no profesionales, la Cofradía religioso-benéfica. Esta última forma también agrupaba a toda la población no industrial o comercial (pp. 55 y 56).

<sup>48</sup> Diversos ejemplos cita RUMEU DE ARMAS, A., *ibídem*, pp. 66 ss. y pp. 374 ss. Entre ellas, las cofradías de zapateros de Barcelona (1202), de tejedores de Soria (1283) y de sastres de Oviedo (1232).

<sup>49</sup> Por citar algunos ejemplos, la Cofradía de San Cosme y San Damián para los cirujanos de Madrid, con ordenanzas aprobadas el 18 de marzo de 1583, o la congregación de abogados de Madrid, con estatutos aprobados el 15 de julio de 1596, y la Cofradía para los músicos de Barcelona del año 1592.

que provenía “de la ruina del artesano y de su industria o negocio, por pérdida u otros accidentes”<sup>50</sup>. Eso sí, las Cofradías que alcanzaron mayor importancia por su poder y el número de ellas constituidas fueron las Cofradías de mareantes<sup>51</sup>. En definitiva, ya en estos tiempos la previsión social aparece diferenciada en función de los sectores económicos en que los trabajadores desarrollasen su actividad.

Por otra parte, en la segunda mitad del siglo XVI surgen las denominadas Hermandades de Socorro que, al igual que las anteriores, incluyeron tanto profesionales liberales como labradores, profesionales y ejercientes de todo tipo de oficios<sup>52</sup>. Además, si bien en las denominadas “Hermandades de Socorro de muerte” sólo aseguraban al asociado los gastos del entierro y del luto, las “Hermandades de Socorro de enfermedad” aseguraban contra un amplio abanico de riesgos como la enfermedad, el accidente, la invalidez, la muerte, la maternidad e, incluso, la vejez y la supervivencia<sup>53</sup>.

A mediados del siglo XVIII, las Cofradías y Hermandades quedan obligadas a transformarse en Montepíos<sup>54</sup>, que comienzan a desarrollarse a partir de año 1760. Creados mayoritariamente por iniciativa privada, esta forma de previsión se caracterizó por no estar destinada a proteger únicamente a los ciudadanos económicamente débiles, es más, tuvo mayor implantación en la burguesía y las clases sociales más acomodadas. Los riegos preferentemente cubiertos fueron la supervivencia, la invalidez y la vejez y, al igual que venía sucediendo en épocas anteriores, trabajadores independientes de casi todos los sectores constituyeron Montepíos a lo largo del territorio español<sup>55</sup>.

En la década de 1830 deben extinguirse los Montepíos<sup>56</sup> y surgen como forma de protección las Sociedades de Socorros Mutuos, que contaron con gran desarrollo desde la segunda mitad del siglo XIX hasta principios del siglo XX. Y

<sup>50</sup> RUMEU DE ARMAS, A., cit. (n. 47), p. 134.

<sup>51</sup> En las que se integraron, tanto los simples marineros como los propios navieros. Así sucedió en Sevilla, en donde coexistieron cofradías distintas para unos y otros; véase: RUMEU DE ARMAS, A, ibídem, p. 144. Para un análisis genérico de la protección ofrecida por ellas, véase: CARRIL VÁZQUEZ, X. M., *La Seguridad Social de los trabajadores del mar* (Madrid, 1999), pp. 57 ss.

<sup>52</sup> RUMEU DE ARMAS, A., cit. (n. 47), p. 212.

<sup>53</sup> Ibídem, p. 212.

<sup>54</sup> Por Orden de 27 de julio de 1767 se suprimen todas las Cofradías y Hermandades y se recogen sus ordenanzas gremiales.

<sup>55</sup> Así, existieron diversos montepíos de labradores, artesanos, comerciantes y, sobre todo, de profesionales liberales (el primero constituido fue el de abogados de Madrid en el año 1776), llegándose a afirmar que “a finales de la centuria, toda profesión liberal, especialmente las modestas, tuvo su montepío” [VV. AA., *El Mutualismo patronal en España* (Madrid, 1981), p. 23]. Como excepción, el Montepío de Mareantes sólo llegó a ser un proyecto. Sobre estas cuestiones, véase: RUMEU DE ARMAS, A, cit. (n. 47), pp. 431 ss. Sin embargo, estos trabajadores contaban con diversas normas que regulaban aspectos de su previsión social, si bien es cierto que se dirigían exclusivamente a los marineros que trabajasen por cuenta de un patrón. Tal es el caso de las previsiones incluidas en el Libro del Consulado del Mar o en los denominados “Rooles de Olerón”, así como las disposiciones recogidas en los Códigos de Comercio de 1829 y 1885. Véase: el contenido de estas normas en CARRIL VÁZQUEZ, X. M., cit. (n. 52), pp. 48 a 68.

<sup>56</sup> En esta fecha sitúa la desaparición MORENO RUIZ, R., cit. (n. 47), p. 134.

en ellas no sólo quedaron integrados obreros de la industria, sino que también se asociaron trabajadores modestos por cuenta propia como los artesanos propietarios de pequeños talleres e, incluso, grupos sociales más acomodados<sup>57</sup>. Su previsión se centró, básicamente, en el seguro de enfermedad que, en ciertos casos, se vio ampliado con la invalidez, la jubilación o la supervivencia<sup>58</sup>.

En cuanto al desenvolvimiento de los sistemas privados de prevención, que tanta importancia tuvieron para el trabajador autónomo en el siglo XX, a lo largo del siglo XIX debemos destacar el inicio de la implantación de las Cajas de Ahorros en el año 1834<sup>59</sup> y la aprobación de la *Ley de Asociaciones* de 30 de junio de 1887, a la que se somete la regulación de las mutuas<sup>60</sup>. Por último, a principios del siglo XX se promulga la *Ley de Seguros* de 14 de mayo de 1908.

### III. LA CONFIGURACIÓN DE LOS SEGUROS SOCIALES Y SU “CUASI” EXCLUSIÓN DEL TRABAJO INDEPENDIENTE

#### 1. *Visión general.*

Con la promulgación en el año 1900 de la *Ley de Accidentes de Trabajo* y la creación del Instituto Nacional de Previsión, por Ley de 27 de febrero de 1908, se rompe en nuestro país con la ausencia de intervención estatal en las cuestiones sociales, propia de los Estados liberales<sup>61</sup>. Se inicia, así, el proceso de implantación de sucesivos Seguros Sociales de carácter público que finalizarán con el establecimiento del Sistema de Seguridad Social tras la aprobación de la *Ley de Bases* en el año 1963<sup>62</sup>. Todos ellos llegaron a configurar un complejo cuadro de contingencias protegidas en el que quedaron incluidas la vejez, la invalidez, la

<sup>57</sup> Según CASTILLO, S., *Las Sociedades de Socorros Mutuos en la España contemporánea*, en CASTILLO, S. (ed.) *Solidaridad desde abajo* (Madrid, 1988), p. 3, se denomina “populares” a aquellas que integran, no sólo asalariados, sino también pequeños propietarios, artesanos...etc. Como ejemplo de Sociedades integradas por autónomos, en la p. 12 y ss. se citan varias como pudo ser la Hermandad de Artesanos de Palma de Mallorca, constituida por Real Orden de 1839, o la Sociedad de Artesanos y Jornaleros de Vitoria, constituida en 1858, y que el propio autor denomina “mutua popular de composición interclasista”. Sobre este carácter interclasista de varias Sociedades también se pronuncia RIVERA BLANCO, *Desarrollo y crisis del modelo de sociedades de Socorros (1849-1938)*, ibídem, p. 136, según el cual “Hasta los primeros años del siglo XX...se localizaban como socios tanto a obreros como a pequeños propietarios de talleres...aristócratas o propietarios de más fuste”.

<sup>58</sup> MORENO RUIZ, R., cit. (n. 47), p. 135.

<sup>59</sup> Como señala GARCÍA OVIEDO, C., *Tratado elemental de Derecho Social* (Madrid, 1954), p. 669.

<sup>60</sup> Artículo 1 “Se regirán también por esta Ley los gremios, las sociedades de socorros mutuos, de previsión de patronato y las cooperativas de producción de crédito o de consumo”. Sobre el tema, véase: VICENT CHULIA, F., *Las empresas mutualísticas y el Derecho mercantil en el Ordenamiento español*, en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* 1 (1976), p. 90.

<sup>61</sup> Como afirma CASTILLO, S., cit. (n. 58), p. 6: “sólo a partir de 1900 se inicia en España un verdadero proceso de intervencionismo legal en las cuestiones sociales”.

<sup>62</sup> Por todos, véase: estudios de DEL PESO CALVO, C., *De la protección gremial al vigente sistema de Seguridad Social*, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid* 1 (1966); y MONTOTOY MELGAR, A., *La Seguridad Social española: notas para una aproximación histórica*, en *Revista de Trabajo* 54/55 (1976).

maternidad, el paro, los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y los subsidios de protección a la familia.

Ahora bien, sobre su extensión a los trabajadores autónomos, podemos afirmar que los Seguros Sociales fueron escasamente utilizados como instrumentos de protección social obligatoria. Y ello a pesar de las afirmaciones de ciertos sectores doctrinales asegurando la vocación de “universalidad” que éstos poseían<sup>63</sup> y que, incluso, era posible apreciar en alguna de las primeras Conferencias que se convocaron con la finalidad de estudiar el establecimiento de los Seguros<sup>64</sup>. Como excepción, los autónomos del sector agrario sí se vieron incluidos en determinados Seguros obligatorios a raíz de su integración en el régimen especial de la seguridad social agropecuaria. En cualquier caso, también es cierto que existieron ciertas posibilidades de protección a través de la técnica del aseguramiento voluntario, a las que tuvieron acceso los autónomos de todos los sectores de la actividad.

Por ello, parece que, en gran medida, los trabajadores independientes se vieron abocados a acudir a las distintas fórmulas de previsión privada que se venían desarrollando desde principios del siglo XX, tales como las Cajas generales de ahorro popular<sup>65</sup>, las mutuas<sup>66</sup>, los seguros privados<sup>67</sup> y el sistema conocido

---

<sup>63</sup> MENÉNDEZ-PIDAL, J., *Derecho Social Español* (Madrid, 1952), II, pp. 204 y 205: “Los Seguros Sociales amparan al ser humano en relación a su trabajo... pero el concepto de este trabajador no es el específico señalado por la legislación social...El sujeto amparado puede recibir diferentes nombres, como el de asegurado, subsidiado, trabajador por cuenta ajena, trabajador autónomo y otros”.

<sup>64</sup> Así, en el año 1917 y por Real Decreto de 29 de julio, el ministro de Fomento y miembro del Instituto Nacional de Previsión, Vizconde de Eza, convocó una Conferencia científico-técnica para asesorar al Gobierno acerca de la implantación de los Seguros Sociales obligatorios sobre accidentes, vejez, invalidez, paro y maternidad. Se destaca en ella la necesidad de implantar un sistema que alcanzase a “todos los ciudadanos”, y no únicamente a los económicamente débiles. Véase una referencia al tema en: MONTERO GARCÍA, F., *Los Seguros Sociales en la España del siglo XX. Orígenes y antecedentes de la previsión social* (Madrid, 1988), p. 327. Por otra parte, en países como Francia sí se llegaron a extender los beneficios del seguro a todos aquellos que ejerciesen una profesión no asalariada por Ley de 22 de mayo de 1946.

<sup>65</sup> Siguiendo a GARCÍA OVIEDO, C., cit. (n. 60), pp. 668 ss., se promulgó abundante legislación sobre ellas, entre las que destacamos el Decreto-Ley de 9 de abril de 1926, por el que se les hace extensivo el régimen de tutela del Estado para las entidades de seguro y, por lo tanto, se las obliga a inscribirse en un Registro que se crea, a estos efectos, en el Ministerio de Trabajo.

<sup>66</sup> Destaca SERRANO GUIRADO, E., *El seguro de enfermedad*, cit. (n. 11), pp. 45 ss., que la realidad española presentó varios tipos de mutualidades, tendiendo a incluir la protección del subsidio por enfermedad y, con menor frecuencia, la maternidad, vejez, viudedad y orfandad. Este autor, sin embargo, destaca las graves carencias que presentaba esta forma de protección por la ausencia de medidas preventivas y de establecimientos asistenciales, la exclusión de los que no estuviesen sanos y la protección limitada a tres meses al año (p. 47). Pone de relieve su incidencia a lo largo del siglo XX en el ámbito del trabajo por cuenta propia MORENO RUIZ, R., cit. (n. 47), p. 150.

<sup>67</sup> Aun cuando señala SERRANO GUIRADO, E., *El seguro de enfermedad*, cit. (n. 11), p. 49, que su protección estaba limitada a un reducido sector más pudiente de la población y que apenas tuvo aplicación contra el riesgo de enfermedad. Según RIVERA BLANCO, A., cit. (n. 58), p. 143, existió una gran oferta de sociedades privadas de seguro en la primera mitad del siglo XX.

como de “igual”<sup>68</sup>.

## 2. *La inclusión voluntaria.*

La protección voluntaria de los trabajadores por cuenta propia a través de mecanismos diferentes a los seguros o mutualidades privadas se articuló, por primera vez, a través del establecimiento del denominado “régimen de libertad subsidiada” en el año 1908. Posteriormente, se permite su inclusión en Seguros Sociales que ofrecen cobertura frente a los accidentes de trabajo a partir del año 1931. Además, hubo intentos de incluirlos en otros Seguros, como los de enfermedad y maternidad, que, sin embargo, no llegaron a fructificar.

En el año 1908, el régimen de libertad subsidiada constituyó la primera manifestación de la intervención estatal en la cobertura de los riesgos sociales de los ciudadanos, instaurado en la propia ley constitutiva del Instituto Nacional de Previsión conforme a la técnica del aseguramiento facultativo<sup>69</sup>. Las limitaciones establecidas en cuanto a los trabajadores que podían solicitar la afiliación se hicieron sobre la base del nivel de rentas anuales percibidas<sup>70</sup> y no incluyeron distinciones por sectores de actividad o formas de ejercer la actividad profesional. Por lo tanto, es posible afirmar que los trabajadores por cuenta propia no fueron excluidos de las primeras actuaciones llevadas a cabo por la mencionada entidad<sup>71</sup>.

Ahora bien, este régimen no va a instaurar Seguros Sociales propiamente dichos, sino un sistema de cobertura a caballo entre el seguro privado y el Seguro Social<sup>72</sup> en el cual, por otra parte, no podían quedar incluidos todos los riesgos sino

<sup>68</sup> Con el se resolvía el problema de la asistencia médica, sobre todo en el sector agrícola. Así, el sujeto se comprometía a pagar al facultativo una determinada cantidad mensual, tuviese o no la necesidad de sus servicios. Se pagaba como y cuando se quería pero, al ser un pacto privado, era inseguro dado que cualquiera de las partes lo podía rescindir. A cambio, el médico debía prestarle asistencia cuando lo requiriera. Véase: SERRANO GUIRADO, E., *El seguro de enfermedad*, cit. (n. 11), p. 44. Destaca su incidencia en el sector agrícola, MONTERO GARCÍA, F., cit. (n. 65), p. 319.

<sup>69</sup> Ley de 27 de febrero (*Gaceta* de 28 de febrero y 1 de marzo). No utiliza esta norma dicha denominación, que sí aparece en otras posteriores como el Real Decreto-Ley de 19 de febrero de 1926, por el que se incrementa la cuantía máxima de las pensiones (*Gaceta* de 20 de febrero), o el Decreto de 20 de mayo de 1931 sobre reclamaciones de obreros en régimen de libertad subsidiada por el Estado (*Gaceta* de 21 de mayo). Sobre el carácter facultativo del aseguramiento véase, por todos, RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M., cit. (n. 8), p. 43, nota 5. También sucedió de igual forma en otros países, caso de Bélgica o Italia, GARCÍA OVIEDO, C., cit. (n. 60), p. 698.

<sup>70</sup> Se dirige, por lo tanto, al sector económicamente débil de la población.

<sup>71</sup> Por lo que MONTERO GARCÍA, F., cit. (n. 65), p. 312, destaca su condición de “seguro popular” en oposición al modelo italiano que, en, principio únicamente estaba dirigido a los trabajadores asalariados. Según los artículos 13 y 65 de la Ley de 27 de febrero de 1908, las operaciones podían ser constituidas “a favor de las personas de las clases trabajadoras” (sin distinciones) y “particulares de todas clases” “cuyo sueldo o derechos no excedan de las 1.500 pesetas. anuales y no disfruten la jubilación por las disposiciones legales vigentes”.

<sup>72</sup> MONTOLYA MELGAR, A., *La Seguridad Social española*, cit. (n. 63), p. 13. Según los artículos 13 y 20 Ley 27 de febrero de 1908, las pensiones se financiaban con las aportaciones de los trabajadores (limitadas por un tope mínimo y un máximo, pero sin ninguna conexión con las rentas percibidas por su trabajo) que las recibía en depósito el Instituto Nacional de Previsión,

únicamente el retiro profesional y la incapacidad absoluta<sup>73</sup>. Por ello, no dejaba de ser francamente insuficiente como mecanismo de cobertura social y a él quedaron definitivamente abocados los trabajadores autónomos al no ser posteriormente incluidos en el campo de aplicación del retiro obrero obligatorio<sup>74</sup>. Es más, esta circunstancia sirvió como argumento de apoyo para que en el año 1926 se igualase la cuantía de las pensiones máximas que podían ser percibidas por el régimen de libertad subsidiada con la establecida para el régimen de retiro obligatorio<sup>75</sup>. En

---

complementadas con unas bonificaciones a cargo del Estado. Este régimen se desarrolla en sucesivas normas, entre las más destacadas el Real Decreto de 24 de febrero de 1908 por el que se aprueban los Estatutos Provisionales del Instituto Nacional de Previsión (*Gaceta* de 26 de diciembre) y la Real Orden de 17 de agosto de 1910 por el que se aprueba el Reglamento para el régimen de operaciones y financiero (*Gaceta* de 21, 23 y 24 de agosto). La distribución del fondo de bonificaciones se seguía aprobando, anualmente, en diversas Ordenes (ejemplo: Real Orden de 16 de diciembre de 1911, *Gaceta* de 19 de diciembre, para el año 1912).

<sup>73</sup>En cuanto a la protección del retiro profesional, ésta fue la finalidad primordial de este régimen en atención al contenido del artículo 1.º Ley de 27 de febrero de 1908, en el que incluye como fines del Instituto Nacional de Previsión “*difundir e inculcar la previsión popular, especialmente la realizada en forma de pensiones de retiro*”. Pero lo cierto es que esta misma norma ya preveía en su artículo 75 que: “*En caso de incapacidad absoluta para el trabajo, se reserva al asociado la facultad de convertir en renta vitalicia inmediata la diferida contratada*”. A ello ayudaba el hecho de que, para conceder la pensión por retiro, no se establecía ningún mínimo de edad. Ahora bien, las situaciones de incapacidad parcial o las incapacidades temporales no encontraban ninguna cobertura con este sistema. Además, no existía la posibilidad de cubrirse únicamente por este riesgo y, en caso de que la incapacidad absoluta sobreviniese con escasas aportaciones al régimen, al depender la cuantía de la renta del número de aportaciones efectuadas las cuantías eran ínfimas. Todos estos problemas los refleja MONTERO GARCÍA, F., cit. (n. 65), pp. 308 y 309. Como normas que regulan, específicamente, el reconocimiento de pensiones de invalidez absoluta, véase: Orden de 6 de agosto de 1926 y Decreto de 15 de octubre de 1931 (*Gaceta* de 17 de octubre). Por último, aun cuando no existió un reconocimiento de prestaciones por muerte y supervivencia de modo expreso, cierto es que se permitía, en caso de fallecimiento del beneficiario, el cobro de la renta generada por sus aportaciones al cónyuge, hijos o, a falta de éstos, a los ascendientes (artículo 30 Ley de 27 de febrero de 1908, artículo 19 de la Orden de 6 de agosto de 1926).

<sup>74</sup>El Real Decreto de 11 de marzo de 1919 sobre Régimen de Intensificación de los Retiros Obreros (*Gaceta* de 12 de marzo), en su Base Primera, declara expresamente su extensión a la población asalariada. Si quedaron posteriormente incluidos en el campo de aplicación del Retiro obrero los sastres destajistas, fuesen o no obreros, “*que tomando trabajo a domicilio tenga a sus órdenes como auxiliares a otros obreros que trabajen a jornal, tarea o destajo dándoles o no materiales*” (Real Decreto-Ley de 26 de julio de 1926), aun cuando lo fueron por su condición de trabajadores dependientes respecto del patrono que le hace el encargo. Véase: GONZÁLEZ ROTHVOSS, M., cit. (n. 13), p. 1.618; y PÉREZ CAPITÁN, L., cit. (n. 19), p. 81.

<sup>75</sup>Por Real Decreto-Ley de 19 de febrero de 1926 (*Gaceta* de 20 de febrero) se fija una cuantía máxima para ambos de 3000 pesetas., argumentándose que: “*Será un estímulo a la incorporación al régimen de libertad subsidiada de muchas personas excluidas del retiro obligatorio [...]. Es incalculable el contingente de personas de la clase media que, por no depender de entidades patronales, carecen del derecho a la inscripción en el régimen obligatorio... Esa masa de comerciantes en pequeña escala, de industriales de poco fuste, de labriegos de escaso patrimonio, de trabajadores independientes, buscaría en el régimen de libertad subsidiada una solución para su vejez o su incapacidad prematura*”. Ciertamente, atendiendo a los datos incluidos en la obra de GONZÁLEZ ROTHVOSS, M., cit. (n. 13), p. 1.735, el número de sujetos incluidos en este régimen fue incrementándose significativamente desde este año. Así, si en el año 1926 los



ese mismo año, por otra parte, se introduce un tratamiento privilegiado para los trabajadores del sector agrícola al quedar establecido el incremento de las bonificaciones del Estado para sus pensiones<sup>76</sup>.

Posteriormente, en el año 1931 se va a permitir el aseguramiento voluntario para los trabajadores autónomos frente a los accidentes de trabajo, con la promulgación del Decreto de 29 de agosto por el que se aprueba el *Reglamento para la aplicación a la agricultura de la Ley de Accidentes de Trabajo* de 1931<sup>77</sup>. Limitada, por lo tanto a los autónomos del sector agrario, en el año 1956 será el Decreto de 22 de junio por el que se aprueba el *Reglamento para la aplicación del Seguro de Accidente de Trabajo*<sup>78</sup>, el que permita el aseguramiento de los trabajadores autónomos, sin distinciones en función del sector de actividad en el cual prestasen sus servicios. Ahora bien, frente al carácter obligatorio que dicho Seguro tenía para los trabajadores asalariados, a los autónomos se les permite su inclusión de modo facultativo<sup>79</sup>. Tal situación se mantiene, además, hasta la aprobación del Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos<sup>80</sup>, que supone su definitiva integración en el Sistema español de Seguridad Social<sup>81</sup>.

Como intentos de protección voluntaria que no llegaron a fructificar, cabe destacar que, en el año 1922, la Conferencia Nacional de Seguros de Enfermedad, Invalidez y Maternidad ya recomendó la inclusión, de forma voluntaria, para aquellos que, viviendo de su trabajo, trabajasen por cuenta propia<sup>82</sup>. Pero sólo con relación a la maternidad tuvo tal recomendación alguna incidencia destacable. Así, en el año 1929 queda instaurado el Seguro obligatorio por Maternidad por Real Decreto-Ley de 22 de marzo. Si bien es cierto que excluyó de su ámbito

---

beneficios otorgados ascendían a 382.926, en el 1928 eran de 628.563, en el 1930: 1.524.448 y en el 1933: 1.876.194.

<sup>76</sup> Orden de 6 de agosto de 1926.

<sup>77</sup> Artículo 86: “[...] *Podrán ser aseguradas con carácter voluntario las personas que no se conceptúan como obreros según el artículo 6*” (en el que se mencionaba a los “individuos de la familia de cualquiera de las personas a que se refiere la base 1ª”, siendo allí referidos los “patronos”). Por otra parte, “*también se admitirá que los patronos se aseguren por sí mismos, con igual carácter voluntario*”.

<sup>78</sup> BOE. de 15 de julio, cuyo contenido se redactó conforme a la anterior Ley de 22 de diciembre de 1955.

<sup>79</sup> Artículo 13 del citado Decreto: “*El patrono y las personas de su familia mantenidas por él que vivan bajo su mismo techo sin percibir remuneración en concepto de trabajadores y que trabajen personalmente, podrán ser incluidos de modo facultativo en la póliza que asegure los riesgos de accidentes de trabajo, mediante declaración expresa en la misma*”.

<sup>80</sup> Véase la Resolución de la Dirección General de Previsión de 3 de octubre de 1969 [en *Boletín del Mutualismo Laboral* 149 (noviembre 1969)], en la que se afirma que “[...] *hasta tanto se regula el previsto Régimen Especial (en relación al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos), se encuentra en vigor, respecto a ellos, el artículo 13 del citado Reglamento de Accidentes de Trabajo, de 22 de junio de 1956*”.

<sup>81</sup> Regulado, inicialmente, por el Decreto 2530/1970, de 20 de agosto.

<sup>82</sup> *Conferencia Nacional de Seguros de Enfermedad, Invalidez y Maternidad* (Madrid, 1925), p. 13. Si bien es cierto que utiliza un difuso concepto de trabajador por cuenta propia al exigirles como requisito que “*satisfagan, además de su cuota, la que le correspondería satisfacer a su patrono, si lo tuviese*”.

de aplicación a las trabajadoras autónomas<sup>83</sup>, no se olvida totalmente de ellas al incluir una Disposición Transitoria Segunda en virtud de la cual se encomienda al Instituto Nacional de Previsión la elaboración de un proyecto de aplicación del Seguro a las trabajadoras por cuenta propia. Dicho proyecto de ampliación de la cobertura del Seguro se aprueba el 29 de noviembre de 1934, aun cuando el Seguro se instaura con carácter voluntario<sup>84</sup>. Tal previsión no llegó a hacerse efectiva al disponerse la integración de este Seguro en el Seguro de enfermedad<sup>85</sup> y no hacerse éste extensivo al trabajo autónomo.

### 3. *La inclusión obligatoria.*

a) Expulsión, como regla general, del trabajador autónomo. Como única excepción a la tendencia general de no incluir obligatoriamente al trabajador autónomo en el ámbito de aplicación de los Seguros Sociales, en el año 1941 se promulga la *Ley de protección a las familias numerosas*<sup>86</sup> que, al seguir el mismo sistema del régimen de libertad subsidiada en cuanto a limitar su aplicación a los sujetos que no alcancen determinados niveles de renta, independientemente del modo en que se ejerza su actividad profesional, se hace extensible a los trabajadores no dependientes<sup>87</sup>. La misma norma, además, establece su independencia frente al régimen de subsidios familiares<sup>88</sup>, que estaban expresamente limitados a los asalariados<sup>89</sup>.

Cierto es que, con anterioridad y posterioridad a la misma, existieron otros intentos de inclusión de los trabajadores autónomos en Seguros que no llegaron a ver la luz. Así, en el año 1939 se reguló el Subsidio de Vejez, en el que se remite a disposiciones ministeriales complementarias la determinación de la forma de proteger a “*los trabajadores autónomos y las posibles excepciones de la obligación de contribuir de los pequeños propietarios cultivadores directos de la tierra*”<sup>90</sup>, sin que tal mandato tuviese cumplimiento ante “la dificultad de formar un censo con estos trabajadores y conocer sus jornales y ganancias, como también sus necesidades”<sup>91</sup>.

<sup>83</sup> Su artículo 2.1 a) exige a las trabajadoras “*ser asalariadas*”

<sup>84</sup> Texto recogido en *La unificación de los Seguros Sociales* (3ª edición, Madrid, 1936), Apéndice VI, pp. 163 a 185.

<sup>85</sup> Por Ley de 14 de diciembre de 1942.

<sup>86</sup> El 1 de agosto de dicho año (BOE. de 9 de septiembre).

<sup>87</sup> En su artículo 1 sólo define el concepto de familia numerosa a los efectos de esta norma, sin hacer referencia a que el titular de la misma deba ser un trabajador. En su artículo 7 se establece un tope de ingresos anuales para poder acceder a sus beneficios de 50.000 pesetas. Desarrolla esta Ley el Decreto de 16 de octubre de 1941 (BOE. de 2 de noviembre) y la posterior Ley de 13 de diciembre de 1943 de protección de las familias numerosas (BOE. de 16 de diciembre) que los deroga mantiene el mismo régimen.

<sup>88</sup> Artículo 11.

<sup>89</sup> El Régimen Obligatorio de Subsidios Familiares fue creado por la Ley de 18 de julio de 1938 (BOE. de 19 de julio) y su Base Primera, núm. 1, sólo hace referencia a los “*trabajadores por cuenta ajena*”. Lo mismo sucede con la Orden de 29 de marzo de 1946, sobre normas únicas para la aplicación del Plus de Cargas Familiares (BOE. de 30 de marzo), artículo 1.

<sup>90</sup> Artículo 6.

<sup>91</sup> Según argumenta ESTEBAN LÓPEZ-ARANDA, A., *Alcance y finalidad de los Seguros Sociales*

Por otra parte, en el año 1942 el Seguro Obligatorio de Enfermedad se reguló con la intención de incluir, de forma obligatoria, a “*todos los productores económicamente débiles*”<sup>92</sup>, entendiendo por productores a “*todos aquellos que con su trabajo intervengan, en España, en un acto cualquiera de la producción, bien sea por su cuenta o por cuenta ajena*”<sup>93</sup>, sin especificarse ningún tipo de distinción por rama de actividad. Su normativa ya adelantó la dinámica posteriormente consolidada por las Mutualidades de utilizar, como vía de integración de los trabajadores autónomos, la denominada “afiliación corporativa”, es decir, la inclusión de forma no individual sino colectiva a través del Organismo Sindical que correspondiese<sup>94</sup>. Con la posterior unificación de los Seguros de Vejez, Invalidez y Enfermedad en el año 1948 se les excluye de su ámbito de aplicación y se aplaza hasta que el Ministerio de Trabajo lo determinase procedente<sup>95</sup>, lo que nunca se llegará a producir. La efectividad de esta previsión fue, por lo tanto, completamente nula<sup>96</sup>.

El Seguro de Paro Forzoso, regulado en el año 1919 y, posteriormente, el Seguro Nacional de Desempleo, regulado en el año 1961, no llegaron a incluir ninguna mención hacia este grupo de trabajadores. Además, no puede ser considerada como protección específica del trabajador autónomo frente a esta contingencia el establecimiento de anticipos destinados a los pequeños propietarios o colonos del sector agrario para solucionar el problema del paro<sup>97</sup>. De hecho, tales préstamos se concedían, no para solucionar la pérdida del empleo de estos sujetos, sino para que pudiesen hacer frente a los jornales de los trabajadores por ello contratados y, así, evitar que quedaran en situación de desempleo<sup>98</sup>.

Particular mención merece, dentro de esta tónica general de exclusión, la inaplicación del régimen especial de Seguros Sociales para pescadores a los trabajadores por cuenta propia, constituido en el año 1943, muy al contrario de lo que a continuación veremos sucederá con los del sector agrario<sup>99</sup>.

*obligatorios* (Madrid, 1945), pp. 117 y 118. Por otra parte, el Seguro de Vejez e Invalidez, posteriormente regulado por Decreto de 18 de abril de 1947 (BOE. de 5 de mayo), no incluye a los autónomos ni previsión alguna en el mismo sentido.

<sup>92</sup> Artículo 3 Ley del 14 de diciembre de 1942 por la que se regula dicho Seguro. Se entendía por tales a aquellos cuyas rentas del trabajo no excedieran de 30.000 pesetas. anuales, artículo 10 del Reglamento de desarrollo de la norma anterior, aprobado por Ley de 11 de noviembre de 1943.

<sup>93</sup> Artículo 9 del Reglamento de 11 de noviembre de 1943.

<sup>94</sup> Artículo 7 de la Ley de 14 de diciembre de 1942. Como afirma PÉREZ CAPITÁN, L., cit. (n. 19), p. 144, al no materializarse el sistema de afiliación corporativa por las Organizaciones Sindicales correspondientes, la integración no pudo hacerse efectiva.

<sup>95</sup> Por Decreto de 29 de diciembre se efectúa dicha integración, y en sus Disposiciones Transitorias, párrafo segundo, se incluye el aplazamiento.

<sup>96</sup> Como también afirman BALLESTER PASTOR, I., *El trabajador autónomo de la industria y de los servicios en el Ordenamiento Jurídico de la Seguridad Social*, en *Revista de Trabajo y Seguridad Social* 17 (enero-marzo de 1995), p. 46; y MONTALVO CORREA, J., cit. (n. 1), p. 243.

<sup>97</sup> Decreto de 28 de mayo de 1931 (*Gaceta* de 29 de mayo).

<sup>98</sup> El Artículo 1 establece que para acceder a los anticipos hay que acreditar la existencia de contratos de trabajo agrícola para la recolección y la carencia de numerario para el pago de los jornales pactados.

<sup>99</sup> Véanse los estudios genéricos efectuados por SERRANO GUIRADO, E., *La dialéctica de los*

Previamente a la configuración de dicho régimen, los armadores y navieros o propietarios de las embarcaciones que no prestan servicios en ellas, no quedaron incluidos en ninguno de los Seguros aplicables a la gente del mar, pues no se hace ninguna referencia a ellos<sup>100</sup>. Por otra parte, era objeto de controversia la calificación como autónomos de los denominados trabajadores “a la parte”, esto es, aquellos a los que se les retribuían sus servicios, no por unidad de tiempo o jornada trabajada, sino en función de la pesca efectuada “con una parte del producto de la explotación a la que sirven”<sup>101</sup>, lo que, en cierta forma, les asemejaba a los trabajadores por cuenta propia ante la ausencia de retribución cierta.

Sobre la efectiva consideración de los trabajadores “a la parte” como trabajadores asalariados, siempre y cuando no fuesen dueños de la embarcación, se pronunció muy tempranamente el Tribunal Supremo, a raíz de la jurisprudencia por la que incluye a los trabajadores asalariados del mar en la *Ley de Accidentes de Trabajo* de 1900<sup>102</sup>. Igual solución se ofreció por acuerdo de la asamblea de Cajas colaboradoras del Instituto Nacional de Previsión de 27 de enero de 1922<sup>103</sup>, a los efectos de integrar a los asalariados del mar en el Retiro Obrero Obligatorio<sup>104</sup>. Por lo tanto, al recibir tal calificativo éstos sí pudieron beneficiarse de las normas aplicables a los trabajadores por cuenta ajena.

Pero, sin duda, uno de los hitos verdaderamente importantes en la integración de los trabajadores del mar en la Seguridad Social se produce en el año 1943 con la promulgación del Decreto del Ministerio de Trabajo de 29 de septiembre para la aplicación de los Seguros Sociales obligatorios a la Pesca, con el que nace el

*derechos y deberes sociales de la personalidad y la seguridad social de la gente del mar*, en *Revista de Política Social* 65 (enero-marzo de 1965); y VICENTE PALACIO, M.A., *Breve panorámica histórica del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar*, en *Tribuna Social* 49 (1995).

<sup>100</sup> Sí están expresamente contemplados para hacerles sujetos de obligaciones en relación con sus trabajadores. Así, por Decreto de 5 de abril de 1929 se ordenó constituir las Mutualidades Obligatorias de Armadores y Dueños de Embarcaciones Pesqueras a los efectos de que pudiesen responder por el pago de los auxilios e indemnizaciones por accidentes del mar y de trabajo de sus empleados.

<sup>101</sup> CARRIL VÁZQUEZ, X., cit. (n. 52), p. 286.

<sup>102</sup> Según jurisprudencia recogida en la obra arriba citada, p. 71, son considerados asalariados si “no [...] constituyeran juntamente con los dueños del barco ninguna sociedad” (sentencia de 9 de noviembre de 1909); o “no presuponga la existencia de un contrato de sociedad entre ellos” (sentencia de 21 de enero de 1910); o “exista la obligación de una persona de prestar un servicio a otra por su cuenta y a cargo de un precio cierto” (sentencia de 10 de diciembre de 1918).

<sup>103</sup> Cit. por CARRIL VÁZQUEZ, X., cit. (n. 52), p. 92, utilizando como fuente la obra legislativa *Régimen Obligatorio de Retiros Obreros. Compilación legislativa Estatutaria y Reglamentaria* (Madrid ,s.d), pp. 31 ss.

<sup>104</sup> Para ilustrar la difícil separación entre el trabajo autónomo y asalariado, valga como ejemplo el contenido de otro acuerdo de esta asamblea, de fecha de 24 de enero de 1925, en el que literalmente se ordena que cuando “fuera difícil distinguir los elementos patronales y obreros...se fuesen incorporando al régimen aquellos elementos en los que de algún modo...se pueda ir haciendo”. Además, se impone a las Cajas la elaboración de un “detenido estudio...para que, con los debidos informes y asesoramiento [...] [se resolviesen] con carácter definitivo las dificultades”, todo ello a los efectos de excluir a los autónomos del ámbito de aplicación del Retiro Obrero Obligatorio. *Ibidem*, pp. 27 ss.

denominado “régimen especial de seguros sociales para pescadores”<sup>105</sup>. Tal y como se expresa en su Exposición de Motivos, la instauración de tal régimen trae causa de las peculiares condiciones en que se desarrolla la actividad de los trabajadores del mar, lo que impide aplicarles las reglas generales<sup>106</sup>.

Tanto por la fecha en que se produce, como por la instauración de un régimen específico en materia de Seguros Sociales para un determinado sector de actividad, este hecho presenta muchas similitudes con lo ocurrido en el sector agrario. Pero entre una normativa y otra hay una diferencia elemental acerca del tema que nos ocupa. Si en el sector agrario se promulgaron numerosas disposiciones encaminadas a delimitar el concepto del trabajador autónomo y éstos se incluían, de forma expresa, en el régimen de Seguros Sociales, en el marítimo no hay una diferenciación entre pescadores asalariados y por cuenta propia. En él se integran, genéricamente, aquellos trabajadores que tengan como base habitual y fundamental de su existencia el ejercicio de la industria de la pesca<sup>107</sup>. No hay, pues, un concepto de trabajador autónomo, ni siquiera una mención a ellos para incluirlos de forma directa.

Según la interpretación de cierto sector doctrinal, esta indefinición supone la aplicación a los pescadores de los beneficios de este régimen especial, sin distinción entre autónomos o asalariados<sup>108</sup>. Sin embargo, encontramos determinados aspectos en la normativa reguladora de los Seguros Sociales para pescadores que, en este sentido, nos plantean serias dudas.

Con carácter previo, debemos destacar que los trabajadores asalariados del mar contaron previamente con cierta cobertura social, no sólo en base a las ya mencionadas inclusiones en los Seguros Sociales regulados con carácter general, sino también a través de la configuración de varias Mutualidades y Montepíos independientes que atendían a fines diversos<sup>109</sup>. El Instituto Social de la Mari-

<sup>105</sup> CARRIL VÁZQUEZ, X., cit. (n. 52), p. 103; y VICENTE PALACIO, M. A., *Régimen Especial de la Seguridad Social de los trabajadores del mar*, en *Revista de Trabajo y Seguridad Social* (julio-septiembre de 1995), p. 50.

<sup>106</sup> Literalmente: “Las especiales características en que se realiza el trabajo de los pescadores, y, más especialmente aún, de aquellos que ganan su sustento bajo el régimen –a la parte-, impide el debido desarrollo reglamentario de las disposiciones de carácter general sobre Seguros Sociales obligatorios”, en virtud de lo cual “Para facilitar la aplicación a los pescadores de las Leyes de previsión social, se hace necesario abstraer en un censo genérico a los productores dedicados a estas actividades”.

<sup>107</sup> “Exposición de Motivos” del Decreto de 29 de septiembre de 1943, artículo 2, párrafo segundo. En esta misma línea, la Orden Ministerial de 11 de marzo de 1944 que lo desarrolla incluye a los que “tengan como base inicial y fundamental de su existencia el ejercicio de la industria de la pesca o sus faenas auxiliares y complementarias”.

<sup>108</sup> BALLESTER PASTOR, I., cit. (n. 97), p. 45.

<sup>109</sup> Por una parte, la Mutualidad de Accidentes del Mar y de Trabajo se crea por Real Decreto de 5 de abril de 1925 y tenía como finalidad cubrir el riesgo de accidente de mar y de trabajo que ocurriesen en las embarcaciones; por otra, el Montepío Marítimo Nacional se regula por Decreto de 17 de marzo de 1934 con el objeto de fomentar un régimen de previsión a favor del personal de la Marina civil; por último, la Mutua Nacional de Riesgo Marítimo se regula por Real Decreto de 6 de abril de 1927 para asegurar las embarcaciones frente a los riesgos de pérdida total o avería.

na<sup>110</sup> fue el organismo llamado a reorganizar y ubicar, en una única entidad, a todos ellos<sup>111</sup>, configurándose así como su principal ente gestor, dependiente del Ministerio de Trabajo y con personalidad jurídica propia<sup>112</sup>. En su estructura organizativa se integraron todos ellos y se crearon otros nuevos, a los cuales se les atribuían distintas competencias y que, a pesar de mantener su propia personalidad jurídica<sup>113</sup>, se sometían en él a una dirección unitaria<sup>114</sup>. En definitiva, su estructura quedó conformada por la Caja Nacional de Seguros Sociales de los Pescadores, el Montepío Marítimo Nacional, la Mutualidad de Accidentes del Mar y de Trabajo, la Mutua Nacional de Riesgo Marítimo y la Caja Central de Crédito Marítimo y Pesquero<sup>115</sup>.

Con la promulgación del Decreto de 29 de septiembre de 1943<sup>116</sup>, se consolida como el principal ente gestor de este régimen especial de seguros sociales, puesto que, a través de él, se van a articular las principales obligaciones de los trabajadores en materia de previsión social para poder acceder a sus beneficios, esto es, la afiliación y la cotización<sup>117</sup>, y va a ser el encargado de efectuar el pago de diferentes prestaciones<sup>118</sup>.

Con relación a la afiliación, establece el Decreto de 29 de septiembre de 1943 que es necesaria la inscripción del marinero-pescador interesado en un censo especial que se formaliza en el Instituto Social de la Marina<sup>119</sup>. Por otra parte, para el percibo de los beneficios el trabajador, además, debía afiliarse a cada uno de

<sup>110</sup> Cuyos precedentes históricos se encuentran en la constitución de la denominada Caja Central de Crédito Marítimo, creada por Real Decreto de 10 de octubre de 1919, con la finalidad de “*fomentar el crédito popular, mediante la concesión de préstamos directos*” (artículo 1), por lo que no era una institución de previsión social sino de crédito popular [véase: CARRIL VÁZQUEZ, X. M., cit. (n. 52), p. 449]. Posteriormente, sus competencias se amplían y se acercan a ese campo tras la promulgación del Real Decreto de 3 de febrero de 1926, que le atribuye funciones de “*inspección del seguro de accidentes de mar de las dotaciones de los buques mercantes*” (artículo 1), y de una Real Orden de 30 de octubre de 1927, que le encomienda “*la misión de desarrollar el ejercicio de la acción social marítima en todos sus aspectos, constituyendo órgano de enlace del Ministerio de Marina con el de Trabajo*” (artículo 1). Ante tales variaciones en sus iniciales objetivos, su nombre cambia por Real Decreto de 26 de febrero de 1930 y se denomina “Instituto Social de la Marina”. *Ibidem*, pp. 449 ss.

<sup>111</sup> Por Ley de 18 de octubre de 1941, BOE. de 2 de noviembre.

<sup>112</sup> Artículo 1 de la Ley citada.

<sup>113</sup> Artículo 5.

<sup>114</sup> “Exposición de Motivos” de la Ley.

<sup>115</sup> Véase: BIKKAL, D., *La seguridad social de la gente del mar en España y en el extranjero*, en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social* 6 (1957), pp. 1.412 ss.

<sup>116</sup> BOE. de 10 de octubre.

<sup>117</sup> Sobre ella se dice que “*queda autorizado [...] para colaborar con el Instituto Nacional de Previsión ...en las operaciones administrativas inherentes al cobro de las cuotas y liquidación de beneficios de pescadores*” (artículo 7).

<sup>118</sup> Orden Ministerial de 11 de marzo de 1944, le encarga el abono de los Seguros de Vejez e Invalidez, Subsidios Familiares y Seguro de Enfermedad.

<sup>119</sup> Artículo 2: “*La condición de marinero-pescador, a efectos de su inclusión en los Regímenes de previsión social, quedará determinada por la adscripción del interesado en el censo especial que formalizará el Instituto Social de la Marina, en colaboración con el Instituto Nacional de Previsión*”

los distintos Seguros sociales<sup>120</sup>. Por lo tanto, se imponen iguales condiciones que para los trabajadores del sector agrario, con la diferencia de que no se aprecian distinciones entre autónomos y asalariados en estas actividades.

En materia de cotización, la citada norma determina que el Ministerio de Trabajo fijará un salario tipo básico para determinar las cuotas exigibles a empresarios y trabajadores, guardando éste relación con la declaración del jornal que figure en la póliza del trabajador por accidentes de trabajo y con los informes sobre la cuantía de los salarios en cada localidad.<sup>121</sup> Para determinar la jornada se establece el promedio de quince días por mes y, sobre esta base, se calcularán las cuotas y los beneficios a satisfacer a los afectados por esta disposición<sup>122</sup>.

Al hablar de salarios, jornales y jornada de trabajo como elementos para determinar la cotización, no parece que este sistema esté configurado para ser aplicable a un trabajador que, precisamente, se caracteriza por prestar sus servicios sin la concurrencia de tales elementos. Además, sigue iguales criterios al articular la financiación del Fondo Nacional regulador que debían constituirse en el seno del Instituto Social de la Marina para asegurar al Instituto Nacional de Previsión el percibo regular de las cuotas<sup>123</sup>.

El sistema de cotización queda determinado, definitivamente, en la Orden Ministerial de 11 de marzo de 1944, siguiendo parámetros idénticos y basándose en dos aportaciones: de las empresas y armadores al Instituto Social de la Marina, independientemente de cual sea el sistema de retribución de su personal, a través de un porcentaje de la pesca capturada en concepto de cuota única por Seguros Sociales; del Instituto Social de la Marina al Instituto Nacional de Previsión por todos los pescadores afiliados, que se fijará en función del salario tipo de siete ptas. y un promedio de quince días trabajados al mes, para cada marino pescador inscrito en el censo inicial.

Por otra parte, el Montepío Marítimo Nacional<sup>124</sup> concedía a sus beneficiarios una serie de prestaciones, entendiéndose por tales a “*el personal marítimo y terrestre de la Marina Mercante y de las Empresas navieras españolas y de Tráfico Interior de Puertos*” e imponiéndole como obligación el abono de las cuotas reglamentarias “*por medio de las empresas*”<sup>125</sup>, por lo que parece presuponer la inclusión de trabajadores al servicio de un patrono. En la misma línea, las prestaciones concedidas por la Mutuality de Accidentes del Mar y de Trabajo<sup>126</sup> se otorgaban a los “*pescadores*

<sup>120</sup> Artículo 3: “Para el percibo de los beneficios será condición necesaria la afiliación del trabajador en los distintos Seguros sociales, que tendrá efecto por su inscripción en el censo inicial de pescadores”.

<sup>121</sup> Artículo 5. Según la Orden Ministerial de 11 de marzo de 1944, se tomará como base el salario tipo de siete pesetas. y quince días de trabajo al mes.

<sup>122</sup> Artículo 6.

<sup>123</sup> Artículo 8: “*Se nutrirá con un tanto por ciento sobre el producto bruto de la pesca que suple a las cantidades que en concepto de cuota de empresa y trabajador debieran liquidar los interesados, teniendo presente el salario tipo y los días de trabajo*”.

<sup>124</sup> Se aprueba su Reglamento por Orden del Ministerio de Trabajo de 14 de abril de 1948.

<sup>125</sup> BIKKAL, D., cit. (n. 116), p. 1419.

<sup>126</sup> Configurada por Real Decreto de 5 de abril de 1929 y Decreto de 20 de noviembre de 1931.

*de dotación de embarcaciones propiedad de armadores mutualistas*<sup>127</sup>.

La Caja Central de Crédito Marítimo y Pesquero continúa con su función de entidad de crédito, que no de previsión social<sup>128</sup>. Directamente aplicable a los propietarios de las embarcaciones no supone, en ningún caso, una integración de éstos en el sistema de previsión social.

b) Un supuesto excepcional: el régimen especial de la Seguridad Social agropecuaria. Como suceso histórico excepcional a todo lo anteriormente comentado, en el año 1943 se configura el régimen especial de la Seguridad Social agropecuaria<sup>129</sup>. En él se integran, expresamente, los trabajadores autónomos de este sector y, de esta forma, quedan incluidos en la cobertura de determinados Seguros Sociales, a diferencia de lo sucedido con sus homónimos de otros sectores de actividad<sup>130</sup>. Bien es cierto que con anterioridad se habían producido algunos intentos de otorgarles protección específica en el régimen de Subsidios Familiares que, sin embargo, no llegaron a tener ninguna vigencia<sup>131</sup>.

No será éste, sin embargo, un sistema de protección específica para el trabajador autónomo, sino que en él también se verán integrados los asalariados de este sector. Veamos los aspectos más destacados del contenido de su regulación en materia de afiliación, cotización<sup>132</sup>, prestaciones otorgadas y gestión para este grupo de trabajadores.

La afiliación se configura como un requisito “sine qua non” para obtener los beneficios del régimen<sup>133</sup>, con relación al cual se perfilan dos condicionantes: por una parte, progresivamente se va completando el concepto de trabajador autónomo agrícola como sujeto que debe solicitar la afiliación al régimen, cuyas líneas fundamentales se van a mantener prácticamente hasta nuestros días; por otra, se determinan unos presupuestos formales a través de los cuales debía materializarse dicha afiliación.

<sup>127</sup> BIKKAL, D., cit. (n. 116), p. 1424.

<sup>128</sup> Pues su finalidad es la de “fomentar el crédito entre la población pesquera y las industrias derivadas de la pesca, facilitando los medios adecuados para la adquisición, construcción y reparación de embarcaciones...y procurar a los productores marítimos españoles la creación del patrimonio familiar como medio natural para el cumplimiento de sus funciones individuales y sociales”: BIKKAL, D., cit. (n. 116), p. 1.429.

<sup>129</sup> Por Ley de 10 de febrero de 1943 y su Reglamento aprobado por Decreto de 26 de mayo de 1943. Así lo afirma CASAS BAAMONDE, M. E., cit. (n. 42), pp. 59 ss.

<sup>130</sup> Para un análisis integral, véase: DEL PESO CALVO, C., *Previsión y Seguridad Social del trabajador agrícola*, en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social* 2 (1962).

<sup>131</sup> La Ley de 1 de septiembre de 1939, artículo 6 y la Orden Ministerial de 6 de octubre de igual año, artículo 2, que regulaban el régimen de Subsidios Familiares, incluían a los trabajadores de los sectores agrícolas y pecuarios, bien realizasen su actividad por cuenta ajena o “laborando ellos mismos directamente la tierra” (en este caso, si no tenían asalariados permanentes a su servicio ni servidores domésticos). Ni una previsión ni otra vieron la luz, pues dos Ordenes Ministeriales posteriores suspendieron la vigencia de estas normas, en concreto las Ordenes de 2 de febrero de 1940 y de 17 de enero de igual año. CASAS BAAMONDE, M. E., cit. (n. 42), p. 99.

<sup>132</sup> Sobre los aspectos relativos a la afiliación y la cotización, véase: BORRAJO DACRUZ, E., *Notas sobre afiliación y cotización en el régimen especial de los seguros sociales en la agricultura*, en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social* 3 (1957).

<sup>133</sup> Artículo 19 Decreto de 26 de mayo de 1943, exceptúa expresamente del ámbito de aplicación del Régimen a los “cultivadores y trabajadores autónomos no afiliados”.



La delimitación del concepto de “trabajador autónomo” a los efectos de este régimen se va efectuando paulatinamente a través de muy diversas normas. En un principio, la Ley de 10 de febrero de 1943 no va a incluir ninguna previsión en este sentido, limitándose a afirmar que los cultivadores y trabajadores autónomos podían ser afiliados, no de forma individual, sino colectivamente a través de la Organización Sindical para cada término municipal<sup>134</sup>. Por lo tanto, trabajador autónomo era, sin más, el afiliado al régimen. El Reglamento de 26 de mayo de 1943 es la primera norma que añade algún dato a la definición, pues impone que se tenga una dedicación predominante a las faenas del campo para alcanzar la condición de trabajador autónomo<sup>135</sup>, es decir, configura como característica de tales trabajadores la realización de su actividad con una cierta habitualidad.

Con posterioridad, se promulgan distintas Ordenes Ministeriales<sup>136</sup> en las cuales sí que se realizó una amplia labor para definir al trabajador autónomo con el objetivo de que la calificación de un trabajador como tal pudiera ser previa a su afiliación y, en definitiva, acotar el número de trabajadores que pudieran verse acogidos al régimen. En este sentido, la Orden Ministerial de 3 de febrero de 1949 va a integrar en él a dos tipos de trabajadores. En primer lugar, a aquellos que realicen labores agrícolas<sup>137</sup>, cumpliendo con unos requisitos que se resumen en la exigencia de ejecución personal y directa de su actividad, dedicación predominante a la misma<sup>138</sup>, obtención de ella de sus principales beneficios y limitaciones en cuanto al número de trabajadores contratados. En segundo lugar, a los pastores que trabajen sin dependencia laboral<sup>139</sup>.

<sup>134</sup> Artículo 9.

<sup>135</sup> Artículo 19: “Para tener la condición de trabajadores autónomos será imprescindible dedicarse predominantemente a las faenas del campo, aun cuando durante algún tiempo se efectúen éstas por cuenta ajena”.

<sup>136</sup> Aunque con anterioridad en diversas Resoluciones de la Dirección General de Previsión se habían establecido las líneas generales del concepto. Vid. las citadas por CASAS BAAMONDE, M. E., cit. (n. 42), nota 63 y pp. 115 ss.

<sup>137</sup> Entendiendo por tales las especificadas en su artículo 3: “Las que persigan la obtención directa de los frutos de la tierra, ganadería o forestales; las que se realicen para la transformación de los expresados frutos sin una finalidad de carácter industrial; las que se efectúen para el transporte y acondicionamiento de los productos agropecuarios a los sitios destinados para su acopio o consumo, o posterior transformación, siempre que el almacenamiento se realice en el estado natural en que fueron obtenidos”.

<sup>138</sup> Requisito no novedoso, pues ya era exigido en el artículo 15 Decreto de 26 de mayo de 1943.

<sup>139</sup> Artículo 7: son trabajadores autónomos “quienes de modo personal y directo o en régimen familiar y con absoluta independencia laboral se dedican predominantemente a faenas consideradas como agrícolas, cuando los beneficios de esta actividad constituyen el medio fundamental de subsistencia del interesado y su familia. Se considerará asimismo trabajador autónomo al pastor que custodie reses de distintos dueños sin dependencia laboral con los propietarios del ganado cuando sus ingresos guarden relación con el número de cabezas custodiadas y tenga libertad para contratar servicios de igual naturaleza con cualquier otro particular, sin precisar para ello autorización de los demás propietarios de las reses confiadas a su cuidado”. En su artículo 10 establece que la condición de trabajador autónomo se pierde cuando: “el productor utilice los servicios de otros trabajadores a los que satisfaga por dicho motivo más de noventa jornales al año. En el caso de tener contratado un pastor en común con otros campesinos, se entenderá que se encuentra

A los primeros, por Orden de 10 de agosto de 1957 se les exige, además, la titularidad de la explotación agrícola, forestal o pecuaria y que ésta sea una “pequeña explotación”<sup>140</sup> cuyo líquido imponible por contribución territorial, rústica o pecuaria, no exceda de determinada cantidad<sup>141</sup> para poder ser considerados trabajadores autónomos. Por otra parte, esta Orden también va a incluir un concepto más elaborado de lo que se deba entender por labores agrícolas<sup>142</sup>.

Por otra parte, los familiares del empresario también quedan integrados en el régimen, entendiendo por éstos al cónyuge y los parientes por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado inclusive, si en ellos concurrían los requisitos exigidos por la Orden de 10 de agosto de 1957<sup>143</sup>.

Se configuran, por lo tanto, tres categorías de trabajadores protegidos: el titular de la explotación, sus familiares y el pastor independiente, siempre y cuando cumplieren con los requisitos exigidos. Sin embargo, si algo faltaba en estas normas eran mecanismos de control acerca de su cumplimiento al solicitarse la afiliación, con lo que se le resta bastante virtualidad a toda esta labor de delimitación del concepto como limitadora del número de afiliados al régimen.

En su aspecto puramente formal, los títulos de afiliación los constituían la inscripción en el Censo laboral agrícola y la posesión de la Cartilla profesional agrícola<sup>144</sup>. La inscripción en el Censo<sup>145</sup> se solicitaba por el propio trabajador, correspondiendo su confección a las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos respecto de los trabajadores residentes en su ámbito territorial, para lo cual habían creado un órgano especializado denominado Junta de Seguros Sociales de la Hermandad. La obtención de la Cartilla profesional agrícola<sup>146</sup> estaba

---

*comprendido en esta excepción si las cantidades que abona a aquél por los servicios de guardería igualan o exceden de la retribución de un bracero en la localidad durante 90 días. Cuando el interesado o cualquiera de los familiares a su cargo ejerzan actividades mercantiles o industriales cuyos recursos económicos constituyan la principal fuente de ingresos en la familia. Se establece con carácter general, salvo prueba en contrario, que el ser titular de un negocio o explotación de las reseñadas en este apartado constituye causa de incompatibilidad para la inclusión en el Censo de trabajadores autónomos. Quienes se clasifiquen como pescadores para percibir los beneficios correspondientes por conducto del Instituto Social de la Marina”.*

<sup>140</sup> CASAS BAAMONDE, M. E., cit. (n. 42), p. 131.

<sup>141</sup> Artículo 5.

<sup>142</sup> Artículo 1: “Las que persigan la obtención directa de los frutos y productos de la tierra, ganadería y forestales. Las de almacenamiento de los referidos frutos y productos en los lugares de origen, las de su transporte a los de acondicionamiento y acopio y las de su transformación, siempre que unas y otras operaciones recaigan única y exclusivamente sobre los obtenidos por las propias empresas agrícolas, forestales y pecuarias, y éstas, a su vez, fiscalmente, no tengan la consideración de industriales”.

<sup>143</sup> Artículo 5, en definitiva los mismos exigidos al titular: trabajo habitual, personal y directo en faenas agrícolas, que constituyan su medio fundamental de vida, siempre que no sean titulares de otra explotación agrícola o de un negocio industrial y mercantil y que el líquido imponible por contribución rústica o pecuaria de la explotación no exceda de 5.000 pesetas anuales. Véase: BORRAJO DACRUZ, E., *Notas sobre afiliación y cotización*, cit. (n. 133), pp. 663 y 664.

<sup>144</sup> Datos extraídos de BORRAJO DACRUZ, E., *ibídem*, pp. 666 ss.

<sup>145</sup> En el que se incluían las relaciones nominales de cotizantes, separados en trabajadores fijos, eventuales y autónomos.

<sup>146</sup> Creada por Orden de 3 de febrero de 1949.

condicionada a la inscripción previa en el Censo y servía como prueba acreditativa de ésta, asimismo expedidas por las citadas Hermandades.

Acerca de los riesgos cubiertos por este régimen, sólo quedaban comprendidos el subsidio familiar<sup>147</sup> y el subsidio de vejez, regulándose posteriormente el Seguro de Vejez e Invalidez para los trabajadores autónomos agropecuarios<sup>148</sup>. Si, en principio, se configuraron de modo uniforme para los trabajadores asalariados y autónomos del régimen, posteriormente la cuantía de las prestaciones de vejez e invalidez de los primeros sufrió ciertos incrementos<sup>149</sup>. Pero la diferencia fundamental en el alcance de la protección entre unos y otros venía determinada por la inclusión simultánea de los asalariados en otros Seguros regulados al margen de este régimen<sup>150</sup>, lo cual se puede considerar el germen de una política de desigual tratamiento entre los dos grupos de trabajadores que en él se integran.

Sobre los fundamentos determinantes de la elección de estos riesgos como los primeros para ser objeto de protección, parece que primaron dos circunstancias: el hecho de que los subsidios familiares nacieron en nuestro Derecho desvinculados del salario para determinar su cuantía<sup>151</sup> y la grave incidencia de los riesgos de vejez e invalidez en este sector de la población<sup>152</sup>. Estos, por otra parte, forman parte de lo que la doctrina ha denominado “riesgos genéricos” en base a que está a ellos sujeto cualquier persona, sin que el trabajo por cuenta ajena sea elemento integrante de su definición<sup>153</sup>.

La cotización debía efectuarse mediante el pago de cuotas fijas mensuales, satisfechas primero con carácter trimestral y posteriormente mensual<sup>154</sup>. El estar

<sup>147</sup> Artículo 27 del Reglamento de 26 de mayo de 1943, incluye a los trabajadores con dos o más hijos, o asimilados a ellos, menores de 14 años o incapacitados para todos trabajos, en cuantía igual a la establecida para el Régimen General “ex” artículo 33 de la citada norma.

<sup>148</sup> En virtud de numerosas disposiciones, entre ellas las Ordenes de 17 de diciembre de 1947, 17 de junio de 1948, 3 de febrero de 1949, 19 de enero de 1950, 31 de octubre de 1951, 8 de abril de 1952 y 25 de junio de 1958, y los Decretos de 29 de diciembre de 1948, 21 de marzo de 1952 y 2 de septiembre de 1955.

<sup>149</sup> Así sucede cuando, por Decreto-Ley de 2 de septiembre de 1955, se incrementa la cuantía de tales prestaciones para los trabajadores por cuenta ajena en 300 pesetas. mensuales (400 para los que causasen derecho a prestación con posterioridad a su entrada en vigor) y para los autónomos en 225 pesetas. mensuales (250 para los que causasen derecho con posterioridad a su entrada en vigor).

<sup>150</sup> En concreto, se incluyen en el Seguro de Enfermedad (artículos 8 y 9 Reglamento de 11 de noviembre de 1943) y en el Seguro de Accidentes de Trabajo (artículo 9 Reglamento de 22 de junio de 1956). Los asalariados del sector industria, además, recibían prestaciones del Plus Familiar y complementarias del Mutualismo Laboral.

<sup>151</sup> ALONSO OLEA, M., *Características comunes y clasificación de los regímenes especiales, en Diecisiete lecciones sobre Regímenes Especiales de la Seguridad Social* (Madrid, 1972), p. 34; y CASAS BAAMONDE, M. E., cit. (n. 42), p. 137.

<sup>152</sup> Destaca MARTÍN DE NICOLÁS Y DE OSMA, I., cit. (n. 7), p. 986, la inseguridad que, en este aspecto, sienten las personas que se dedican a la actividad autónoma.

<sup>153</sup> DEL PESO CALVO, C., *De la protección gremial*, cit. (n. 63), p. 206.

<sup>154</sup> Sobre las diversas normas que regularon esta materia, véase: CASAS BAAMONDE, M. E., cit. (n. 42), p. 140, nota 92. La cuantía de la misma evolucionó desde las iniciales cuatro pesetas del año 1948 hasta las diez del año 1955, siendo igual su cuantía para asalariados fijos y autónomos.

al corriente en el pago de las cuotas como requisito para acceder a las prestaciones, se exige desde el año 1952<sup>155</sup>, arbitrándose medidas que reforzasen la obligatoriedad de cotizar a través de la imposición de un sistema de recargos y sanciones en caso de retraso del pago de las cuotas, aun cuando eran permitidos muy amplios periodos de descubierto<sup>156</sup>.

Por último, en su gestión intervenían el Instituto Nacional de Previsión, como órgano de alta dirección<sup>157</sup>, y como entidades colaboradores las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos<sup>158</sup>.

#### IV. LA REGULACIÓN DE LAS MUTUALIDADES LABORALES Y SU EXTENSIÓN AL TRABAJO AUTÓNOMO

En el año 1941, con la aprobación de la *Ley de Montepíos y Mutualidades de Previsión Social* el 6 de diciembre, comienza a implantarse esta forma de aseguramiento frente a los riesgos sociales con la finalidad de incrementar los niveles de protección alcanzados con los Seguros Sociales y constituidas por ramas de producción<sup>159</sup>. Muy al contrario de lo que venía sucediendo con anterioridad, las Mutualidades sí integraron a los trabajadores por cuenta propia. Ahora bien, por su propia naturaleza, difícilmente podía ser éste un instrumento de protección unificada para todos los autónomos y, de hecho, éstos quedaron integrados en tres Mutualidades distintas en función del sector económico en el que desarrollasen su actividad.

Podemos afirmar, por lo tanto, que el papel de estas entidades como complemento de los Seguros Sociales sólo fue real para los trabajadores del sector agrícola, pues para los de los sectores marítimo-pesquero e industria, comercio y servicios, con la única excepción de las normas de protección de las familias numerosas, se convirtieron en su única forma de quedar incluidos en el sistema público de previsión social. Analicemos, por orden cronológico, la sucesiva creación de estas Mutualidades.

##### 1. *La integración de los autónomos del sector marítimo-pesquero.*

Siguiendo nuestra teoría de que el régimen especial de Seguros Sociales para

---

<sup>155</sup> Por Decreto de 21 de marzo, disposición complementaria primera.

<sup>156</sup> El procedimiento para imponer recargos y sanciones se estableció por Orden de 8 de abril de 1952, en cuyo artículo 5 establecía los siguientes: automática aplicación de un recargo de mora del 10 por 100 del valor de los cupones por los descubiertos correspondientes al semestre natural anterior; si el descubierto excede de doce meses a dieciocho, además del recargo de mora se puede imponer otro por igual cuantía; si el descubierto excede de dieciocho meses a veinticuatro, la sanción se podía elevar al 90%; en caso de retrasos de más de treinta y seis meses, la sanción podía llegar al triple del descubierto.

<sup>157</sup> Pues paga las prestaciones y percibe el importe de las cuotas, véase: BORRAJO DACRUZ, E., *Notas sobre afiliación y cotización*, cit. (n. 133), p. 674.

<sup>158</sup> A través de las cuales se efectúa la afiliación, se abonan las cotizaciones y se pagan las prestaciones a los trabajadores, ibídem, p. 673.

<sup>159</sup> ALARCÓN CARACUEL, M.R. - GONZÁLEZ ORTEGA, S., *Compendio de Seguridad Social* (4ª edición renovada, Madrid, 1991.), p. 38.

pescadores no incluyó al trabajador autónomo, entendemos que la integración de estos trabajadores en el sistema de previsión social se hace verdaderamente efectiva en el año 1958, fecha en la que se crea la Mutualidad Nacional de Previsión Social de los Pescadores de Bajura<sup>160</sup>. De hecho, a diferencia de lo sucedido en el régimen especial, en ella se concede la condición de mutualista a los trabajadores autónomos, directamente mencionados como tales. Por lo tanto, dadas las precarias condiciones que afectaban a los trabajadores de este sector y su exclusión del régimen de Seguros Sociales, estaba plenamente justificado el hecho de que fuesen los primeros integrados en una Mutualidad.

Esta Mutualidad, a pesar de mantener su plena capacidad jurídica<sup>161</sup>, se integra en el Instituto Social de la Marina y por él es tutelada<sup>162</sup>. Como finalidad se marca “*el ejercicio de un sistema especial de previsión social con carácter obligatorio encaminado a proteger a los mutualistas pescadores de Bajura*”<sup>163</sup>, lo cual veremos se incumple en cuanto a los autónomos por estar prevista su afiliación voluntaria.

La inclusión de los trabajadores autónomos se produce, tanto al determinar a los sujetos mutualistas y empresarios en el Título II del Reglamento de la Mutualidad, como al establecer las normas para elaborar el censo del personal en el Título VII del mismo.

En su artículo 14, se otorga la condición de empresarios a los armadores o propietarios de embarcaciones, que sean dedicadas a las faenas de pesca y figuren inscritas en el censo de embarcaciones de Bajura, y a los propietarios o titulares de instalaciones y concesiones pesquera. Sin embargo, el propio precepto matiza que los propietarios o armadores de las mencionadas embarcaciones, titulares de las instalaciones y concesiones pesqueras, cuando como técnicos, tripulantes o asimilados reúnan las restantes condiciones de su art. 6, tendrán, con independencia de su condición de empresarios, la de mutualistas de la Institución. Según el citado artículo, serán mutualistas los que de modo habitual se dediquen a las faenas pesqueras durante un mínimo de ciento ochenta días al año, cuando figuren en los censos de la Mutualidad y presten sus servicios en embarcaciones de cualquier clase y tonelaje e instalaciones o concesiones pesqueras<sup>164</sup>. En ningún caso, sin embargo, se podía adquirir la condición de mutualista si se tenían cumplidos sesenta años de edad al iniciar la actividad<sup>165</sup>.

Lo más destacable era que, frente a lo elaborado del concepto de trabajador autónomo en el sector agrario, en éste pocos condicionantes se les va a exigir, salvo el de la habitualidad, para permitir su inclusión. Por otra parte, de modo llamativo no se incorpora ningún tipo de requisito para limitar su extensión a los

<sup>160</sup> Se aprueba su Reglamento por Orden de 23 de julio de 1958 (BOE. de 8 de septiembre).

<sup>161</sup> Artículo 4 del *Reglamento de la Mutualidad*.

<sup>162</sup> Artículo 1 del *Reglamento de la Mutualidad*.

<sup>163</sup> Artículo 1 del *Reglamento de la Mutualidad*.

<sup>164</sup> En el mismo precepto, se exceptiona al personal de las embarcaciones dedicadas a la pesca de arrastre de más de 150 toneladas métricas de desplazamiento bruto, veleros y motoveleros de las islas Canarias, y el personal de los bacaladeros y balleneros.

<sup>165</sup> Artículo 7.

económicamente débiles, como en aquellas normas sucedía.

De este modo prevista la inclusión de trabajadores no asalariados, en sus normas para elaborar el censo de pescadores<sup>166</sup> dedica un capítulo al “*Personal autónomo, marisquero y de pesca fluvial*”<sup>167</sup>, en el que se determina que la afiliación a la Mutualidad tendrá para ellos carácter voluntario<sup>168</sup>, frente a la obligatoriedad impuesta al resto de mutualistas de este sector<sup>169</sup> y también característica de las otras Mutualidades en las que se integraron trabajadores autónomos. Se divide a este colectivo en tres grupos<sup>170</sup>, al que reiteradamente se le exige el cumplimiento de los requisitos de habitualidad y edad anteriormente mencionados por el artículo 6: el personal que trabaja a bordo de embarcaciones propias, el personal que trabaja sin embarcaciones<sup>171</sup> y el personal dedicado a la pesca fluvial. Esta división afecta, fundamentalmente, a los efectos de determinar la cuantía de sus cotizaciones a la Mutualidad.

Por lo que respecta a su cotización, el personal a bordo de embarcaciones propias debía abonar una cuota individual<sup>172</sup> y, además, la de la empresa, puesto que armadores y propietarios de embarcaciones debían abonar una cuota mensual por cada embarcación según una escala en el Reglamento de la Mutualidad especificada<sup>173</sup>. El personal que trabajaba sin embarcaciones pagaba una cuota única mensual, teniendo las Cofradías de Pescadores la condición de empresario y debiendo abonar la cuota como empresa, aunque podía repercutir posteriormente el pago de la misma al trabajador<sup>174</sup>. Por último, el personal dedicado a la pesca fluvial debía abonar la cuota individual<sup>175</sup> y la empresaria, ésta última de cuantía igual al doble de dicha cuota. Por su ausencia de base de cotización, similar sistema de cotización es éste, por lo tanto, al establecido para los trabajadores del sector agrario por su Mutualidad, con la diferencia de que se le añade el pago de cuota empresarial y su cuantía es mayor, y también son diferentes las consecuencias del impago de las cuotas<sup>176</sup>.

---

<sup>166</sup> Obligación que correspondía a las Cofradías de Pescadores, artículo 112 del *Reglamento de la Mutualidad*.

<sup>167</sup> Capítulo II del Título VII.

<sup>168</sup> Artículo 112 del *Reglamento de la Mutualidad*.

<sup>169</sup> Artículo 107 *Reglamento de la Mutualidad*.

<sup>170</sup> Artículo 112 del *Reglamento de la Mutualidad*.

<sup>171</sup> En este caso, muy llamativamente se permite la afiliación de las mujeres si eran viudas o solteras y si no eran familia de trabajadores afectos a la Mutualidad, artículo 112 del *Reglamento de la Mutualidad*, letra b) .

<sup>172</sup> Artículo 89 del *Reglamento de la Mutualidad*: 17 pesetas para tripulantes y asimilados.

<sup>173</sup> Artículo 90 del *Reglamento de la Mutualidad*, establecida en función de las toneladas métricas del barco.

<sup>174</sup> Artículo 113 del *Reglamento de la Mutualidad*. La cuota individual es también de 17 pesetas, y a la empresaria sólo se aplica el tope mínimo.

<sup>175</sup> De igual cuantía que en los supuestos anteriores, 17 pesetas.

<sup>176</sup> Artículo 11 del *Reglamento de la Mutualidad*: “La falta de cotización individual durante seis meses consecutivos supondrá: 1º La pérdida del periodo de carencia que tuviera anteriormente acreditado a efectos de solicitud y cobro de prestaciones causadas durante el tiempo que ha permanecido en situación de moroso. 2º [...] previo pago de la cantidad adeudada, se le

Esta obligación de abonar tanto la cuota como mutualista como la cuota como empresa, trae como consecuencia que el nivel de prestaciones percibidas por estos trabajadores de la Mutualidad sea igual al establecido para los asalariados afiliados a la misma, puesto que, además, la cuota individual de éstos era de idéntica cuantía. Las diferencias en los niveles de cobertura social vienen dados por la inclusión de los asalariados en los otros sistemas de previsión, ajenos a la Mutualidad, cuyas prestaciones eran compatibles<sup>177</sup>. Al igual que en el resto de las Mutualidades, se otorgaban prestaciones tanto reglamentarias como potestativas<sup>178</sup>.

Dentro de las prestaciones reglamentarias se incluyeron las pensiones de jubilación, invalidez<sup>179</sup>, larga enfermedad<sup>180</sup>, asistencia sanitaria, orfandad y viudedad, y subsidios de matrimonio, natalidad y defunción. En las prestaciones potestativas quedaron incluidas la acción formativa, créditos laborales de viviendas y prórroga por larga enfermedad. Por lo tanto, en cuanto a número de contingencias protegidas la situación de estos trabajadores era de una evidente mejora en relación con los trabajadores autónomos del sector agrícola.

Como consecuencia de la adaptación de la Mutualidad a dos Reglamentaciones de Trabajo aprobadas con posterioridad a su configuración, dentro de ella se diversificaron tres regímenes diferentes en los que la integración de los trabajadores autónomos se producía de la forma siguiente<sup>181</sup>:

En primer lugar, para garantizar los derechos reconocidos en la Reglamentación Nacional de la Pesca de Arrastre, aprobada el 16 de enero de 1961<sup>182</sup>, la Mutualidad pasa a agrupar a los sujetos en ella incluidos en el Régimen Ordinario Obligatorio, el Régimen Obligatorio de Arrastre y el Régimen Voluntario. Los trabajadores autónomos quedaron incluidos en el Régimen Ordinario Obligatorio, el cual, a su vez, se subdividió en dos grupos: el Grupo Ordinario Mínimo, que era el equivalente al que había venido existiendo desde la creación de la Mutualidad, y el Grupo Ordinario Mejorado, de nueva creación y de integración voluntaria

---

*computarán como válidas las cotizaciones ingresadas con anterioridad al descubierto, a los efectos de completar el periodo de carencia para prestaciones causadas exclusivamente con posterioridad a dicho descubierto”.*

<sup>177</sup> Entre otras, las del Montepío Marítimo Nacional, los Seguros Sociales, las Mutualidades Laborales y las previstas en sus propias Reglamentaciones de Trabajo (artículo 23 Reglamento de la Mutualidad). Véase: VICENTE PALACIO, M. A., *Régimen Especial de la Seguridad Social*, cit. (n. 106), pp. 51 y 52.

<sup>178</sup> Determinadas en el artículo 19 del *Reglamento de la Mutualidad*.

<sup>179</sup> Incluye la incapacidad permanente y total para la profesión habitual, para los afiliados con cincuenta años cumplidos cuando se produzca tal condición, y la incapacidad permanente y absoluta para toda clase de trabajo (artículo 40 del *Reglamento de la Mutualidad*). No incluye la debida a accidente de trabajo o enfermedad profesional (artículo 41 del *Reglamento de la Mutualidad*).

<sup>180</sup> Se concede en los casos de enfermedad y accidente, no derivados de accidente de trabajo o enfermedad profesional, que imposibiliten para realizar el trabajo habitual, por un periodo máximo de dos años y medio (artículos 46 a 51 del *Reglamento de la Mutualidad*).

<sup>181</sup> Véase: Resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social de 7 de mayo de 2001 (Tribuna Social 127 julio, 2001).

<sup>182</sup> BOE. de 21 de enero.

para los trabajadores<sup>183</sup>.

En segundo lugar, para adaptar las normas de la Mutuality a la Reglamentación de Trabajo en la Industria de Cerco y otras Artes<sup>184</sup>, aprobada el 23 de julio de 1963<sup>185</sup>, su Reglamento se modifica y se estructura en tres Regímenes: Régimen General Obligatorio de Arrastre, Cerco y otras Artes, Régimen Especial y Régimen Voluntario. Los trabajadores autónomos quedaron incluidos en el Régimen General Obligatorio, tanto los pertenecientes al Grupo Ordinario Mínimo como al Grupo Ordinario Mejorado.

Por último, por Orden de 14 de octubre de 1966<sup>186</sup> se integra la Mutuality en el Montepío Marítimo Nacional, a pesar de lo cual sigue manteniendo la distinción entre Regímenes.

## 2. La integración de los autónomos del sector industria, comercio y servicios.

a) Las Mutualidades Laborales para trabajadores por cuenta propia. Los autónomos que realizasen su actividad en alguno de estos tres sectores se vieron integrados en los mecanismos de protección social obligatoria, por primera vez, en el año 1960 y a raíz de la configuración de las Mutualidades Laborales de Trabajadores Autónomos<sup>187</sup>. Es decir, sólo tuvieron dos años de diferencia respecto de los que desarrollaban su actividad en el sector marítimo.

Con anterioridad, el Mutualismo Laboral ya había dado pasos para su extensión a los trabajadores no asalariados al abarcar, por Decreto de 17 de noviembre de 1950, a determinados grupos de trabajadores asimilados a los independientes, en concreto los que desempeñaban en las empresas puestos de alta dirección, alto consejo o alto gobierno<sup>188</sup>. La promulgación del Decreto 1167/1960, de 20 de junio, se produce con el objeto de integrar, de modo definitivo, a los trabajadores autónomos de sectores diferentes al agrario y al marítimo dentro del Mutualismo<sup>189</sup>. Ahora bien, no se justifica en el Decreto como una medida de justicia frente a la anterior situación de desprotección respecto de otros trabajadores, sino como una medida de cobertura social a grupos sociales que “*pertenecen realmente al sector económicamente débil y protegible de la Seguridad Social*”<sup>190</sup>, por lo que, “a priori”, sugiere que no pretende la inclusión de todos los trabajadores autónomos, sino

<sup>183</sup> Las prestaciones reconocidas a estos Regímenes se regulan en las normas reglamentarias aprobadas por Orden de la Dirección General de Previsión de 25 de noviembre de 1961.

<sup>184</sup> Lo cual ordena la Circular núm. 5 del Instituto Social de la Marina, de 16 de septiembre de 1963.

<sup>185</sup> BOE de 7 de agosto.

<sup>186</sup> BOE. de 15 de octubre.

<sup>187</sup> Tras la promulgación del Decreto 1167/1960, de 23 de junio. Así lo afirma también BALLESTER PASTOR, I., cit. (n. 97), p. 46.

<sup>188</sup> BLANCO, J. E., *La Seguridad Social de los trabajadores*, cit. (n. 14), p. 37; y BLASCO LAHOZ, J. F., *El Régimen Especial de Trabajadores Autónomos* (Valencia, 1995), p. 52.

<sup>189</sup> Tal y como expresa en su “Exposición de Motivos”, se promulga con la pretensión de “*extender los beneficios del Mutualismo Laboral a grupos sociales hasta ahora no incluidos [...] caracterizados por una relativa independencia en lo que a la prestación de su trabajo peculiar se refiere*”.

<sup>190</sup> Exposición de Motivos del Decreto.



sólo a aquellos en situación de debilidad económica<sup>191</sup>.

En cualquier caso, el contenido del Decreto no va a ser muy revelador de los cauces sobre los que va a discurrir la protección de los autónomos, pues se incluyeron en él previsiones claramente paradójicas y contradictorias con su definitiva evolución. Por una parte, se alude a que diversas características propias del empleo autónomo, en concreto, “*la heterogeneidad de características laborales y económicas del sector, su composición demográfica, variedad de emolumentos, dispersión geográfica y desplazamiento de los interesados, 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*”. Pues bien, el posterior desarrollo de esta normativa funciona sobre la premisa totalmente opuesta, es decir, la de uniformar los mecanismos de protección social a todos los autónomos a los que incluye<sup>192</sup>.

Por otra parte, afirma la necesidad de ajustar su contenido a los principios que informaban el Plan Nacional de Seguridad Social, en concreto “*la solidaridad nacional y la conjunta consideración de riesgos*”. Desde luego, no parece que el mejor camino para conseguir la pretendida solidaridad nacional sea el mantenimiento de las diferencias entre autónomos y asalariados y entre los propios autónomos<sup>193</sup>, que se perpetúa con el establecimiento de las distintas Mutualidades a las que pasamos a hacer referencia.

Por último, se prevé su incorporación a Instituciones de Previsión Laboral en funcionamiento “*cuando las características profesionales, laborales, demográficas y económicas del grupo lo permitan [...] siempre que el soporte financiero de éstas no sufra quebranto*”<sup>194</sup>, lo cual no ocurrió y se integraron en base a la configuración de Mutualidades específicas<sup>195</sup>.

Una vez establecida la posibilidad de que los trabajadores por cuenta propia pudiesen configurar sus propias Mutualidades, el surgimiento de éstas vino caracterizado por una inicial protección diversificada de dos sectores de actividad, aunque con rapidez se vieron unificadas y configuraron un régimen jurídico unitario, ampliando su cobertura a otros sectores. Así, las Ordenes Ministeriales de 13 de diciembre de 1961 y 31 de marzo de 1962 aprobaron, respectivamente, los *Estatutos de las Mutualidades de Trabajadores Autónomos de la Alimentación, y de Transportes y Comunicaciones*. En fecha de 30 de mayo de 1962 se promulga la Orden Ministerial con los *Estatutos de la Mutualidad de los Trabajadores Autónomos*

<sup>191</sup> MONTOYA MELGAR, A., *La Seguridad Social de los trabajadores*, cit. (n. 13), p. 1078; y PIÑEYROA DE LA FUENTE, A.J., *La Seguridad Social de los trabajadores autónomos (La cobertura del RETA)* (Madrid, 1995), p. 33, destacan el hecho de que no se justifica la inclusión en la necesaria generalización de la Seguridad Social.

<sup>192</sup> También lo destaca BLANCO, J. E., *La Seguridad Social de los trabajadores*, cit. (n. 14), p. 37.

<sup>193</sup> PIÑEYROA DE LA FUENTE, A. J., *La Seguridad Social de los trabajadores autónomos*, cit. (n. 192), p. 33.

<sup>194</sup> Artículo 2.

<sup>195</sup> Errónea fue la previsión que, en este sentido, realizó BLANCO, J.E., en *La extensión del Mutualismo a los trabajadores independientes*, Revista de Derecho del Trabajo 39 (1960), p. 44, en la que auguró la “poco probable constitución de Mutualidades específicas”.

de la Industria, de los Servicios y de las Actividades directas para el Consumo, en la que quedan integradas las dos anteriores y otros numerosos sectores de actividad<sup>196</sup> y en cuya regulación nos centraremos, habida cuenta de la escasa vigencia de las anteriores y de las similitudes que, en cualquier caso, presenta con ellas.

Dos notas destacaron, fundamentalmente, de la configuración de la protección social a los trabajadores autónomos a través de la regulación de tales Mutualidades. Por una parte, la naturaleza jurídica de éstas en nada se diferenció del resto de Mutualidades Laborales en las que estaban incluidas trabajadores por cuenta ajena, por lo que constituyeron, al igual que aquellas, un auténtico sistema de previsión social obligatorio, de carácter público y configurado por ramas de producción<sup>197</sup>, con la única particularidad de que solamente incluían en su ámbito de aplicación a trabajadores por cuenta propia. Por otra parte, se consolidó un régimen jurídico unitario para todos los trabajadores en ellas incluidas<sup>198</sup>, sin ningún tipo de diferenciación en aspectos relacionados con la afiliación, cotización o alcance de la acción protectora.

Respecto de la afiliación, dos tipos de condicionantes son los que van a determinar el surgimiento de la relación jurídica entre el trabajador y la Mutualidad. Por una parte, se establece que el trabajador debe cumplir con lo que la doctrina denomina “presupuestos subjetivos”<sup>199</sup>, es decir, debe adecuarse en el ejercicio de su actividad al concepto que de “trabajador autónomo” se ofrece en esta normativa.

---

<sup>196</sup> Determinados en las Instrucciones de la Dirección General de Previsión de 5 de julio de 1962 (incluidas en el *Boletín del Mutualismo Laboral* de septiembre-octubre de 1962) y en el artículo 5 de la Orden de 30 de mayo de 1962, en los términos siguientes: en la Mutualidad Laboral de Trabajadores Autónomos de Servicios se integrarán los Sindicatos de Actividades Diversas, Agua, Gas y Electricidad, Espectáculo, Hostelería y Similares, Transportes y Comunicaciones. En la Mutualidad de Trabajadores Autónomos de la Industria se integrarán los Sindicatos del Combustible, Construcción, Industrias Químicas, Madera y Corcho, Metal, Papel, Prensa y Artes Gráficas, Piel y Textil. En la Mutualidad de Trabajadores Autónomos de Actividades Directas para el Consumo se integrarán los Sindicatos de Alimentación, Azúcar, Cereales, Frutos y Productos Hortícolas, Ganadería, Olivo, Pesca, Vid, Cervezas y Bebidas. Posteriormente, la Orden Ministerial de 11 de octubre de 1967 reformó esta estructura, incorporando cuatro sindicatos a la Mutualidad Laboral de los Trabajadores Autónomos de Servicios (los de Actividades Sanitarias, Enseñanza, Marina Mercante y Prensa, Radio, Televisión y Publicidad) y en la Mutualidad Laboral de Trabajadores de la Industria incorporando Vidrio y Cerámica en el Sindicato Nacional de la Construcción. Como destaca BALLESTER PASTOR, I., cit. (n. 97), p. 50, se incluye a cualquier trabajador del Sindicato, independientemente del grupo profesional al que pertenezca, a diferencia de lo que establecían las dos Mutualidades inicialmente configuradas (Alimentación y Transportes y Comunicaciones) en las cuales sólo quedaban integrados trabajadores pertenecientes a determinados grupos profesionales de ese sector, mencionados expresamente en sus Ordenes de constitución.

<sup>197</sup> BLASCO LAHOZ, J. F., cit. (n. 189), p. 60; MONTOYA MELGAR, A., *La seguridad social de los trabajadores*, cit. (n. 13), p. 1079; y PIÑERO DE LA FUENTE, A. J., *La seguridad social de los trabajadores autónomos*, cit. (n. 192), p. 35.

<sup>198</sup> PIÑERO DE LA FUENTE, A. J., *La seguridad social de los trabajadores autónomos*, cit. (n. 192), p. 35.

<sup>199</sup> MONTOYA MELGAR, A., *La Seguridad Social de los trabajadores*, cit. (n. 13), p. 1079 y PIÑERO DE LA FUENTE, A. J., *La Seguridad Social de los trabajadores autónomos*, cit. (n. 192), p. 35.

Por otra, se exigen determinados condicionantes de tipo formal para efectuarla.

En cuanto a los aspectos determinantes del concepto de trabajador autónomo, hemos de destacar que éstos fueron los principales requisitos *sine qua non* para permitir la afiliación y, por lo tanto, para adquirir la condición de Mutualista. En concreto, se definía a los trabajadores autónomos como aquellos que practiquen su profesión u oficio a título lucrativo, sin relación de dependencia con empresa alguna determinada y sin sujeción a contrato de trabajo, sean o no dueños de las instalaciones e instrumentos que emplean y aunque, bajo su dirección, utilicen el servicio remunerado de otras personas, familiares, socios o asalariados<sup>200</sup>. Este concepto se extendió a dos grupos concretos de trabajadores de difícil calificación: el de los familiares del empresario y el de los socios de Cooperativas industriales, en virtud de la Orden del Ministerio de Trabajo de 7 de octubre de 1963. En todo caso, sin embargo, se precisaron una serie de condicionantes que impedían al trabajador la afiliación a la Mutualidad.

En relación con la extensión del concepto a los familiares del empresario, la condición de trabajador autónomo se amplía a los hijos y hermanos mayores de dieciocho años que presten sus servicios al titular<sup>201</sup>, a los cuales la Ley de Contrato de Trabajo negaba la consideración de trabajadores por cuenta ajena y se encontraban, por lo tanto, desprotegidos<sup>202</sup>. Los socios de Cooperativas industriales, inicialmente asimilados a los trabajadores asalariados a efectos de Seguridad Social<sup>203</sup>, vieron encauzado su encuadramiento dentro de las Mutualidades en el sentido de acercarlos a la categoría de trabajadores autónomos, aun cuando se les va a permitir, en determinados casos, su pertenencia a Mutualidades Laborales a través de un particular régimen de opción<sup>204</sup>.

El origen de esta situación está en la Orden comunicada de 15 de diciembre de 1958<sup>205</sup>, en cuyo artículo primero se estableció la exclusión de los regímenes de Seguros Sociales Obligatorios y del Mutualismo Laboral a los socios cooperadores de las Cooperativas industriales que prestasen servicios en ellas pero, por otra parte, les permitía acogerse a las Mutualidades Laborales por el sistema especial de “mutualista voluntario”<sup>206</sup>. Aunque una posterior Orden de 30 de junio de 1959 les excluye de los Seguros Sociales Unificados y no contempla dicha po-

<sup>200</sup> Artículo 2.1 de los *Estatutos de la Mutualidad*.

<sup>201</sup> Artículo 2.1 de los *Estatutos de la Mutualidad*.

<sup>202</sup> BALLESTER PASTOR, I., cit. (n. 97), p. 54, citando la sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 19 de diciembre de 1973 en la que justifica la inclusión en el Mutualismo de los trabajadores autónomos en la exclusión de su condición de asalariados por el artículo 2 a) de la *Ley de Contrato de Trabajo*.

<sup>203</sup> Orden de 17 de junio de 1947, artículo 1: “*Quienes bajo dependencia de una sociedad cooperativa prestan su trabajo o realizan una obra o servicio mediante remuneración, sean o no socios cooperadores, tendrán la consideración de trabajadores por cuenta ajena*”.

<sup>204</sup> Sobre este tema véase: SAGARDOY BENGOCHEA, J. A., *Un régimen especial de Seguridad Social: el de los socios trabajadores de cooperativas de producción*, en *Revista de Política Social* 61 (enero-marzo de 1964).

<sup>205</sup> Que no llegó a publicarse en el BOE., y, por lo tanto, no tuvo vigencia.

<sup>206</sup> Posibilidad permitida por el artículo 21 del *Reglamento General del Mutualismo Laboral*.

sibilidad de opción<sup>207</sup>, la solución definitiva al problema de su encuadramiento se recoge en la Orden del Ministerio de Trabajo de 25 de marzo de 1963 de la forma siguiente: los socios afiliados a las Mutualidades Laborales tenían la opción de seguir en este régimen o encuadrarse en su correspondiente Mutualidad de Trabajadores Autónomos<sup>208</sup>; los socios no afiliados tenían que afiliarse obligatoriamente a su correspondiente Mutualidad de Trabajadores Autónomos, previo encuadramiento sindical. Igual derecho de opción se va a conceder, en ese mismo año<sup>209</sup>, a aquellos que, habiendo sido inicialmente trabajadores asalariados de la Cooperativa, posteriormente pasaran a ser socios cooperadores o trabajadores por cuenta propia de la misma.

Los presupuestos que no permitían al trabajador la calificación de Mutualista eran los siguientes:

i) Aquellos que tuviesen cumplidos los cincuenta y cinco años o los cumplieren sin solicitar en plazo su afiliación a la Mutualidad<sup>210</sup> y sin estar en los censos iniciales de afiliación sindical<sup>211</sup>. También los que con dicha edad disfruten de pensiones a cargo de alguna Institución de Previsión Social<sup>212</sup> que, en todo caso, quedan excluidos.

ii) Aquellos que, de forma simultánea, realicen actividades por cuenta ajena en régimen de contrato de trabajo, en virtud de las cuales estén integrados en alguna Mutualidad Laboral<sup>213</sup>. Esta excepción tenía poco sentido, desde la perspectiva de que el Mutualismo tenía el criterio general de absoluta compatibilidad entre pensiones de distintas Mutualidades<sup>214</sup> y no incluía a la posible realización de múltiples actividades distintas por cuenta propia, porque, en tal caso, se permitía al trabajador su integración en la Mutualidad de trabajadores autónomos libremente elegida por él<sup>215</sup>.

iii) Aquellos que ocupen a más de seis asalariados o el que se determine en las normas complementarias que se dicten en cada caso<sup>216</sup>. Si se desarrollasen

---

<sup>207</sup> Artículo 6, excluye a “los socios cooperadores que con éste carácter presten servicios en cooperativas industriales”.

<sup>208</sup> Nótese como, a pesar de la falta de publicación de la Orden de 15 de diciembre de 1958, su contenido parece que llegó a ser llevado a la práctica.

<sup>209</sup> Orden del Ministerio de Trabajo de 7 de octubre de 1963, artículo 1.

<sup>210</sup> Artículo 3 a) de los *Estatutos de la Mutualidad*, requisito habitual, por otra parte, en todas las instituciones laborales de previsión.

<sup>211</sup> Pues, si estuviesen en los censos iniciales, todos estarán obligatoriamente en la Mutualidad, con o sin 55 años. Si no lo estuviesen y solicitan en plazo, se podrán asimismo afiliar. Sobre estas precisiones, véase: BALLESTER PASTOR, I., cit. (n. 97), pp. 51 y 52.

<sup>212</sup> Orden de 30 de mayo de 1962, Disposición Transitoria Segunda.

<sup>213</sup> Artículo 3 b) de los *Estatutos de la Mutualidad*.

<sup>214</sup> BLANCO, J. E., *La Seguridad Social de los trabajadores*, cit. (n. 14), p. 42.

<sup>215</sup> Resolución de la Dirección General de Previsión de 22 de noviembre de 1963, artículo 2: “Si un trabajador autónomo desarrolla varias actividades que están encuadradas en distintas Mutualidades de Autónomos, el interesado viene obligado, exclusivamente, a pertenecer a una sola Mutualidad, quedando a la libre elección del referido trabajador la designación de la Mutualidad a la que desea pertenecer”.

<sup>216</sup> Artículo 3 letra c) de los *Estatutos de la Mutualidad*. Se establecieron variaciones en cuanto al número de asalariados en el Sindicato Nacional de Alimentación y Productos

distintas actividades autónomas, debía computar la suma de los trabajadores que tuviese a sus órdenes en aquellas empresas encuadradas en una misma Mutualidad (por lo que no se calculan aquellas otras actividades por las que no hubiese quedado integrado en la Mutualidad elegida)<sup>217</sup>. Como excepción, los socios de Cooperativas industriales adquirían la condición de trabajadores autónomos, independientemente del número de socios y de trabajadores por cuenta ajena a servicio<sup>218</sup>. Parece que este fue el baremo elegido por el legislador para determinar cuando los trabajadores estaban en situación de debilidad económica (tal y como exigía el Decreto 1.167/1960) o ser definidos como “pequeños empresarios”. Su virtualidad era más que dudosa, puesto que no en todas las actividades incluidas en esta Mutualidad debía tener, de forma obligatoria, la misma incidencia el número de trabajadores para determinar su importancia económica<sup>219</sup>.

iv) Aquellos sujetos que sobrepasen el nivel de ingresos señalado en las distintas Instituciones de Seguridad Social.

En lo que a los aspectos formales se refiere, éstos se tradujeron en dos exigencias distintas. En primer lugar, como requisito previo para afiliarse en la Mutualidad el trabajador debía estar obligatoriamente encuadrado en los Sindicatos mencionados en la Orden<sup>220</sup>, lo que suponía que sólo iban a quedar incluidos los trabajadores que realizasen alguna de las actividades que en ellos permitía la integración. El encuadramiento sindical, como obligación aplicable a los empresarios, viene dada por la instauración, en ese momento histórico, del conocido “sindicato vertical”, aprobado por el Fuero del Trabajo y cuyas bases fundamentales se asentaban sobre el principio de unidad (al existir un único sindicato por cada rama de actividad), la afiliación automática y la verticalidad (por incluir a todos los participantes de la producción, incluidos los empresarios)<sup>221</sup>.

En segundo lugar, se tenía que producir el propio acto de la afiliación a la Mutualidad<sup>222</sup>, aun cuando hay que destacar que éste tenía una naturaleza meramente declarativa y no constitutiva de la relación del trabajador con ella, dado

---

Colonias por Resolución de 23 de junio de 1962 de la Dirección General de Previsión, en cuanto que el número máximo se situó en diez para el Grupo de Almacenistas, y en ocho para los Grupos de Caramelos, Confiterías, Chocolates, Detallistas de Ultramarinos, Preparados de Especies, Galletas, Helados, Pastas de Sopa, Productos Dietéticos, Alimenticios, Supermercados y Turrónes

<sup>217</sup> Así lo resuelve la Resolución de la Dirección General de Previsión de 22 de noviembre de 1963, al establecer que el cómputo de trabajadores se determinará “*por la suma de los trabajadores que tenga a sus órdenes en aquellas empresas que estén encuadrados en una misma Mutualidad*” (artículo 1).

<sup>218</sup> Orden de 25 de marzo de 1963.

<sup>219</sup> En este sentido, BLANCO, J. E., *La Seguridad Social de los trabajadores*, cit. (n. 14), p. 43.

<sup>220</sup> *Ibidem*, p. 43, nota 79.

<sup>221</sup> Véase: OJEDA AVILÉS, A. *Derecho Sindical* (Madrid, 2003), p. 60.

<sup>222</sup> La afiliación debía producirse de modo individual por el trabajador (artículo 8.2 de la Orden Ministerial de 29 de octubre de 1960) con la presentación del documento reglamentario (el modelo I-A-I según las Instrucciones de la Dirección General de Previsión de 5 de julio de 1962) ante los Sindicatos provinciales respectivos, Obra Sindical de Artesanía y Corresponsalías de la Obra Sindical de Previsión Social.

que la falta de afiliación en plazo<sup>223</sup> traía como consecuencia la afiliación forzosa o de oficio<sup>224</sup>. La afiliación individual, por lo tanto, tiene escasa relevancia. Lo definitivo, a efectos formales, es el encuadramiento sindical de toda la profesión (lo que se produce, pues, de modo colectivo), a raíz de la cual la inclusión en la Mutuality devenía automática y obligatoria<sup>225</sup>. Una vez alcanzada la condición de Mutualista esta se perdía, bien por el cese en la actividad, una vez transcurridos 45 días desde la misma, bien por la falta de reincorporación a ella transcurridos dos meses desde la finalización del periodo militar.

Pasamos, pues, a analizar los aspectos más destacados en lo relativo a la obligación de cotizar de estos trabajadores<sup>226</sup>, cuya dinámica se manifestó completamente diferente a la de los trabajadores asalariados, ante la ausencia de empresario sobre el que hacer recaer la obligación y su falta de retribución fija<sup>227</sup>, y a la de los autónomos agricultores, cuya cuota era idéntica para todos. La obligación recaía únicamente sobre el trabajador, determinándose la base de cotización en función de una base de cuantía variable determinada voluntariamente por el Mutualista sobre un límite mínimo y un límite máximo<sup>228</sup>, y modificable una vez transcurrido un año desde la elección. Sobre ella se aplicaba un porcentaje uniforme del 9,5 por 100, lo que daba como resultado unas cuotas a ingresar mucho más elevadas que en el caso de los autónomos del sector agrario<sup>229</sup>. El pago podía realizarse de modo mensual, trimestral, semestral o anual, a través de Cajas de Ahorros, entidades bancarias de su domicilio y por concierto por grupos, y el incumplimiento de esta obligación daba lugar a la aplicación de recargo de mora y, en su caso, a la actuación en vía de apremio<sup>230</sup>.

Por último, nos queda realizar un análisis breve del contenido de la acción protectora de estas Mutualidades. Las prestaciones otorgadas estaban condicionadas al previo cumplimiento de determinados requisitos, en términos generales: afiliación a la Mutuality, actualización del riesgo y cumplimiento del periodo de

---

<sup>223</sup> Estaban establecidos dos plazos diferentes: hasta 31 de diciembre de 1992, para aquellos trabajadores encuadrados sindicalmente a fecha de 1 de julio de 1992; plazo máximo de 30 días, para aquellos encuadrados con posterioridad a esa fecha..

<sup>224</sup> Artículos 4.2 y 5.2 de los *Estatutos de la Mutuality*, con obligación de “abonar la cuota mínima y su recargo correspondiente a partir de la fecha del encuadramiento sindical”. Es por ello por lo que BLANCO, J. E., *La Seguridad Social de los trabajadores*, cit. (n. 14), p. 42, afirma que la afiliación se producía de modo indirecto tras el encuadramiento en el correspondiente Grupo Sindical. Los trámites para efectuar dicha afiliación por las Mutualidades y Delegaciones Provinciales quedaron establecidos en la Resolución de la Dirección General de Previsión de 30 de septiembre de 1964.

<sup>225</sup> En este sentido, LÓPEZ ANIORTE, M. C., *Ámbito subjetivo del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos* (Pamplona, 1996), pp. 133 y 134.

<sup>226</sup> Artículo 6 de los *Estatutos de la Mutuality*.

<sup>227</sup> MARTÍN DE NICOLÁS Y DE OSMA, I., cit. (n. 7), p. 991.

<sup>228</sup> El límite mínimo se cifró en 1.000 pesetas y el máximo en 7.000 pesetas.

<sup>229</sup> Sobre las cuantías resultantes, véase: BLANCO, J. E., *La Seguridad Social de los trabajadores*, cit. (n. 14), p. 44, desde las 95 pesetas con base mínima hasta las 665 con base máxima.

<sup>230</sup> Artículo 9 de los *Estatutos de la Mutuality*, la vía de apremio se abre tras un descubierto de tres mensualidades y si no se abona en plazo de quince días.

carencia. Este último era igual para las distintas prestaciones (únicamente no se exigía en el subsidio por defunción y en las prestaciones causadas por pensionistas de vejez e invalidez)<sup>231</sup>, y debía corresponder a la mitad del tiempo transcurrido desde la fecha inicial de cotización hasta la del hecho causante, con un mínimo de un año y medio y un máximo de cinco<sup>232</sup>. En todo caso, no se hacían efectivas las prestaciones si el mutualista no estaba al corriente en el pago de las cuotas en la fecha del hecho causante<sup>233</sup>, a diferencia de lo ocurrido en el régimen general en el que, en estos casos, actuaba el mecanismo de la responsabilidad empresarial. En aquel momento ya recibió críticas doctrinales este presupuesto para acceder a las prestaciones, dado que, ante la existencia de procedimientos administrativos de apremio para requerir su abono, parecía poco factible la posibilidad de que el trabajador pudiese no estar al corriente<sup>234</sup>.

En términos generales, ya podemos avanzar la amplísima diferencia en los niveles de cobertura social alcanzados por estos trabajadores autónomos frente a los del sector agrario, aun cuando también es cierto, como ya hemos visto, que la cuantía de sus cotizaciones era mayor. Mayores similitudes presentó con el sector marítimo.

Respecto de las prestaciones reglamentarias se incluían la asistencia sanitaria y las pensiones de jubilación, de invalidez<sup>235</sup>, de viudedad y de orfandad. También, prestaciones en favor de familiares y la prestación de larga enfermedad<sup>236</sup>, así como subsidios por natalidad, nupcialidad y defunción. En cuanto a las contingencias protegidas, no se establecieron diferencias entre las de origen profesional o común. Las prestaciones potestativas incluían créditos laborales<sup>237</sup>, acción formativa<sup>238</sup>, subsidio de natalidad y prestaciones extrareglamentarias<sup>239</sup>.

b) Los Profesionales liberales. Entendemos por tales a aquellos que “ejercen o practiquen una profesión liberal exigiéndose su alta obligatoria en sus respectivas asociaciones o colegios profesionales”<sup>240</sup>. Es obligado su estudio independiente, pues su peculiaridad no puede ser mayor en materia de Seguridad Social: no es que tuviesen configuradas Mutualidades específicas o regímenes especiales, es que la mayor parte de ellos estuvieron al margen de los sistemas

<sup>231</sup> Artículo 14.2 de los *Estatutos de la Mutualidad*.

<sup>232</sup> Artículo 14.1 de los *Estatutos de la Mutualidad*.

<sup>233</sup> Artículo 16 de los *Estatutos de la Mutualidad*.

<sup>234</sup> BLANCO, J.E., *La Seguridad Social de los trabajadores*, cit. (n. 14), p. 46.

<sup>235</sup> Se incluía la absoluta para toda clase de trabajo, y no la invalidez para la profesión habitual (artículo 65.1 de la Orden Ministerial de 10 de septiembre de 1954).

<sup>236</sup> Se concedía en los supuestos de enfermedad o accidente, que hubieran sido producidos por la práctica de un deporte remunerado, que imposibilitaran la realización de la actividad habitual del mutualista, regulada por Orden Ministerial de 10 de septiembre de 1954.

<sup>237</sup> Para facilitarles los medios para desarrollar sus iniciativas en la producción o mejorar sus condiciones de vida, artículo 124 del *Reglamento General del Mutualismo Laboral*.

<sup>238</sup> Ayudas para la formación a favor de los huérfanos e hijos de sus afiliados o pensionistas, artículo 143 de la Orden Ministerial de 10 de septiembre de 1954.

<sup>239</sup> Aquellas que pueden concederse a quienes sufran desgracia o necesidad apremiantes que provoquen un estado de indigencia insuperable, artículo 120 del *Reglamento General del Mutualismo Laboral*.

<sup>240</sup> MARTÍN DE NICOLÁS Y DE OSMA, I., cit. (n. 7), p. 981.

públicos de previsión social y se protegieron en base a “instituciones de previsión profesional”, las cuales se integraban en los Departamentos ministeriales de los que dependía directamente la ordenación de la profesión<sup>241</sup>.

La razón fundamental que determinó tan particular desigualdad entre este grupo de trabajadores autónomos y el resto se encontraba en el preceptivo requisito de estar encuadrado sindicalmente que exigían las Mutualidades. Sindicatos y colegios profesionales eran dos organizaciones de defensa de los intereses de sus asociados<sup>242</sup>, que coexistieron en el momento histórico analizado, contando con orígenes históricos más remotos los segundos que los primeros<sup>243</sup>. A pesar de la existencia de reiteradas intenciones normativas de integración de los colegios en la organización sindical durante la época del franquismo<sup>244</sup>, continuaron siendo independientes hasta que la Ley Sindical de 17 de febrero de 1971 reguló la creación de los Colegios Profesionales Sindicales.

Acerca de la integración de los profesionales liberales en las Mutualidades de Trabajadores Autónomos, la consecuencia fundamental de esta situación fue que, al no pertenecer a la organización sindical por tener previsto otro mecanismo para articular la defensa de sus intereses profesionales, automáticamente incumplían el requisito del encuadramiento sindical. No faltaron, sin embargo, sucesivos intentos de afiliación sindical individual de diversos profesionales y, correlativamente, de afiliación a las Mutualidades, sistemáticamente denegados por las resoluciones del

---

<sup>241</sup> Valga, como ejemplo, la Mutualidad de Previsión de los Abogados, aprobada por el Ministerio de Justicia por Orden Ministerial de 19 de julio de 1951, cuyas notas características resume MONTAÑA MELGAR, A., en *La seguridad social de los trabajadores*, cit. (n. 13), p. 1088.

<sup>242</sup> Sobre la diferencia entre uno y otro, BORRAJO DACRUZ, E., *Colegios profesionales y sindicatos en el sector médico*, en *Revista de Seguridad Social* 15 (julio-septiembre de 1982), p. 152, lo explica en base a que: “[...] mientras que los sindicatos fueron asociaciones de trabajadores obreros y empleados, es decir, de trabajadores no titulados, el colegio venía a reservarse para estos últimos profesionales”. Se entiende, por otra parte, que la constitución de los colegios profesionales trae causa de la defensa “de los intereses de la profesión y de los intereses de los profesionales”, ibídem, p. 159 y, en el mismo sentido, GALLEGU MORALES, A.J., *Colegios profesionales y sindicatos. Confluencias y tensiones* (Granada, 1996), p. 174.

<sup>243</sup> La aparición de los primeros colegios profesionales se sitúa en el primer tercio del siglo XIX, con la creación del Colegio de Corredores de Comercio por el Código de Comercio de 1829 y del Colegio de Abogados por Real Decreto de 5 de mayo de 1838. Siguiendo a OJEDA AVILÉS, A., cit. (n. 222), p. 50, la base legal de los primeros sindicatos se encuentra en la autorización de las denominadas Sociedades Obreras de Socorros Mutuos (1939), a raíz de la cual se organiza lo que él denomina como “primer sindicato reconocido” cual es la Sociedad de Tejedores de los obreros catalanes, con fecha de 1840.

<sup>244</sup> El *Fuero del Trabajo* ya apuntó hacia una integración al declarar que: “*Las profesiones liberales y técnicas se organizarán de modo similar, conforme determinen las Leyes*” (XIII). De forma expresa, la Ley de 6 de diciembre de 1940, en su disposición transitoria segunda, anunció que su integración se produciría, definitivamente, cuando se constituyese el sindicato nacional correspondiente. Sin embargo, otras normas apoyaban su supervivencia, como la *Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional* cuando en su principio VIII prevé el mantenimiento de “[...] la familia, el municipio, el sindicato y demás entidades de representación orgánica que a este fin reconozcan las Leyes”. Véase: BORRAJO DACRUZ, E., *Colegios profesionales...*, cit. (n. 243), p. 160.



Tribunal Central de Trabajo en base a que la afiliación no se podía efectuar, ni en uno ni en otro, si no es por todo un grupo profesional en bloque<sup>245</sup>. Y esto se realizó en muy escasas ocasiones respecto de estos trabajadores calificados como de “liberales”<sup>246</sup>.

### 3. *La integración de los autónomos del sector agrario.*

La última de las Mutualidades configuradas afectó a los trabajadores del sector agrícola, lo cual tampoco es sorprendente desde la perspectiva de que ellos eran los únicos que contaban con una cierta protección de los Seguros Sociales. Pero también hay que destacar que la regulación en el año 1961 de la Mutualidad Nacional de Previsión Social Agraria, como sistema que viene a sustituir al anteriormente vigente<sup>247</sup>, no va a suponer un gran avance en cuanto a la situación de los trabajadores autónomos. Así, por una parte, su propia regulación ya entraña el mantenimiento de la diversificación de su protección social frente a otros sectores<sup>248</sup> y, por otra, se incorporó una insuficiente mejora en lo relativo al número de riesgos protegidos. Es más, vuelven a quedar integrados tanto trabajadores por cuenta propia como por cuenta ajena, acentuándose sus diferencias en cuanto al alcance de sus niveles de cobertura social dentro de su propia normativa<sup>249</sup>. De modo resumido, veamos sus principales novedades en materia de afiliación, prestaciones y cotización.

Respecto de la afiliación, mantiene prácticamente los mismos rasgos caracterizadores establecidos por el régimen especial, introduciéndose, eso sí, algunas matizaciones en la configuración del concepto de trabajador autónomo protegido<sup>250</sup>.

<sup>245</sup> Entre otras, sentencias de 2 de mayo de 1973 (Aranzadi Nº 1912), en relación con un abogado, 12 de febrero de 1975 (Aranzadi Nº 768), en relación con un Agente de la Propiedad Inmobiliaria y 21 de marzo de 1975 (Aranzadi Nº 1584), en relación con un Agente de Aduanas.

<sup>246</sup> El colectivo de ópticos (en concreto, el Subgrupo Nacional de Óptica) solicitó su encuadramiento sindical en el Sindicato Nacional de la Construcción, Vidrio y Cerámica admitido por Orden de 14 de diciembre de 1960 y, por lo tanto, los trabajadores que ejerciesen esta profesión cumpliendo con el resto de los requisitos exigidos por las normas de las Mutualidades, podían integrarse en ellas. Véase: sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 27 de diciembre de 1976.

<sup>247</sup> Decreto 413/1961, de 2 de marzo. Aspecto destacado, entre otros, por MONTOTOY MELGAR, A., *La Seguridad Social de los trabajadores*, cit. (n. 13), p. 1076; ALONSO OLEA, M., *Instituciones de Seguridad Social* (Madrid, 1963), en cuya p. 52 se señala su diferencia con el resto de Mutualidades, pues éstas otorgan prestaciones complementarias y compatibles.

<sup>248</sup> Como destaca CASAS BAAMONDE, M. E., cit. (n. 42), p. 10, nota 107, frente al avance que supuso su creación materia de unificación de la gestión, pues esta se centraliza en el Instituto Nacional de Previsión, es un retroceso en cuanto a que contribuyó al afianzamiento de la diferenciación entre el régimen agrario respecto del resto.

<sup>249</sup> Hay que recordar que, en el anterior régimen, las diferencias no se producían dentro de él sino por su inclusión en Seguros regulados al margen.

<sup>250</sup> Así, la afiliación es, igualmente, de carácter obligatorio y se efectúa también a través de la inscripción en el Censo laboral agrícola y la expedición de la Cartilla Profesional Agrícola y de Seguridad Social (artículo 10 de los Estatutos de la Mutualidad). Sobre las matizaciones al concepto de trabajador autónomo (artículo 8 de los Estatutos de la Mutualidad), véase: ESCOBAR JIMÉNEZ, J., *Trabajadores agrícolas y Seguridad Social agraria* (Trabajo de Investigación presentado al Concurso-Oposición de la Titularidad de Escuela Universitaria en la Universidad

Acerca de su acción protectora, las prestaciones otorgadas por las Mutualidades eran de dos tipos: prestaciones reglamentarias (aquellas cuya concesión es un deber legal para la Mutualidad) y prestaciones potestativas (aquellos beneficios que podían conceder, potestativamente, los órganos de gobierno de las Mutualidades)<sup>251</sup>. En las prestaciones reglamentarias, la única ampliación de los riesgos cubiertos frente al régimen anterior se produce para el Seguro de Enfermedad y Asistencia Sanitaria, estableciéndose en su art. 80 que los trabajadores autónomos sólo tendrían derecho a las prestaciones por maternidad del Seguro de Enfermedad, en las condiciones determinadas por la Ley de 18 de junio de 1942<sup>252</sup>.

El limitado avance que la configuración de la Mutualidad va a suponer en la protección social para los trabajadores autónomos de este sector ha determinado que algún autor haya calificado esta etapa como de “regresiva”<sup>253</sup>. Mayor sentido alcanza esta afirmación si observamos la diferencia con el proceso seguido por los trabajadores asalariados del mismo sector, pues éstos sí que vieron incrementadas las prestaciones a las que podían causar derecho al sumar a las anteriores las pensiones de viudedad y orfandad, los subsidios por natalidad y nupcialidad, la ayuda familiar, la asistencia sanitaria y el socorro por fallecimiento<sup>254</sup>.

Por último, la dinámica de la cotización se mantuvo en iguales términos. Lo que varió fue el incremento del rigor en la exigencia del cumplimiento efectivo de esta obligación, pues los plazos en los que se podía estar en descubierto se vieron recortados<sup>255</sup> y se aplicaron otras sanciones al margen de simples multas y recargos, como fue la pérdida del derecho a prestaciones<sup>256</sup>.

[Recibido el 27 de febrero y aprobado el 5 de abril de 2008].

---

de Castilla-la Mancha, Albacete, 1994), p. 89, el cual destaca la ampliación de la titularidad de la explotación a los arrendatarios, aparceros, medieros y otros de naturaleza análoga; la determinación de que la titularidad del negocio es de carácter mercantil o industrial del titular o de su familia es excluyente de su condición de profesional agrícola como presunción “iuris tantum”; la ampliación del concepto de labores agrícolas a las efectuadas en cooperativas; la distinción entre pastor-trabajador autónomo y por cuenta ajena.

<sup>251</sup> Según el concepto dado por el Reglamento del Mutualismo Laboral aprobado por Decreto de 10 de agosto de 1954.

<sup>252</sup> En relación con el resto de prestaciones, según su artículo 74: “Los trabajadores autónomos percibirán [...] exclusivamente las prestaciones de los Regímenes Obligatorios de Seguro de Vejez e Invalidez y Subsidios Familiares, en igual forma y cuantía que actualmente tienen reconocidas por el Régimen Especial Agropecuarios”.

<sup>253</sup> CASAS BAAMONDE, M. E., cit. (n. 42), p. 180, califica esta etapa de “regresiva” porque “La seguridad social se presenta, en efecto, como un proceso dinámico y conjunto de protección a la totalidad de los trabajadores, proceso dentro del cual toda paralización o estancamiento es sinónimo de regresividad”.

<sup>254</sup> MONTOYA MELGAR, A., *El régimen especial agrario de la Seguridad Social*, en *Revista de Política Social* 72 (octubre-diciembre de 1966), p. 102.

<sup>255</sup> Los descubierto dentro del mes siguiente al del devengo ya originan un recargo del 20 por 100, artículo 87 Estatutos de la Mutualidad.

<sup>256</sup> Si el descubierto se prolonga durante tres meses consecutivos se pierde el derecho a prestaciones sanitarias, y también el derecho a prestaciones económicas mientras persista, artículo 87 Estatutos de la Mutualidad.

