

LAS CORPORACIONES LOCALES Y LOS SEGUROS SOCIALES

DESDE que en el año 1883, Bismarck implanta en el Imperio germánico, recogiendo experiencias locales, el seguro obligatorio de enfermedad, los seguros sociales han ido extendiéndose por todo el mundo y constituyen hoy una realidad, al mismo tiempo que una necesidad ineludible, en la inmensa mayoría de los Estados que han alcanzado un cierto grado de civilización.

Si el Estado demoliberal, no obstante su abstencionismo, se vió obligado a reconocer teórica y prácticamente que determinados problemas de la población trabajadora, no sólo de la llamada proletaria, exigen terminantemente el establecimiento con carácter obligatorio de regímenes de previsión social, el Estado totalitario, nacional, rector y no mero policía de la vida toda y sus problemas, tiene que mostrar una actitud resuelta y firme, dirigida a poner a los económicamente débiles en situación de afrontar decorosamente, humanamente, las necesidades de la existencia. Por ello puede decirse, con Ugo Manunta, que “la asistencia y la previsión social encuentran en los Estados totalitarios una organización más racional y más eficaz que en los países llamados democráticos”.

Orientado hoy el Estado español en esta línea ideológica, los Seguros Sociales cobran en la actualidad en nuestra Patria una importancia desconocida anteriormente en ella, y son objeto de la atención constante de los órganos rectores de la vida pública.

¿Qué misión, qué puesto les corresponde ocupar a las Corporaciones locales en este magnífico desarrollo de la previsión social española? La complejidad creciente de la vida provincial, y aún más de la municipal, aumenta constantemente el campo de actuación de Diputaciones y Ayuntamientos, con el consiguiente incremento también en el número de personas que desarrollan su actividad al servicio de tales Corporaciones. Entre ellas, indudablemente, se encuentran muchas en quienes concurren, en principio, las condiciones básicas exi-

gibles para gozar de la protección de los Seguros obligatorios, y cuya situación económico-social es análoga a la de los trabajadores que desarrollan su actividad por cuenta del tipo común de los patronos.

A trazar las líneas fundamentales de esta situación dedicamos este artículo, dividiéndolo en tantos puntos como Seguros Sociales obligatorios existen hoy en España: Subsidio de Vejez, Subsidio de Maternidad, Subsidio Familiar y Seguro de Accidentes del Trabajo. A ellos añadimos un último apartado, destinado a recoger sucintamente otras actuaciones y obligaciones de las Corporaciones locales en relación con la previsión social obligatoria, pero independientemente de sus deberes patronales.

I. SUBSIDIO DE VEJEZ

1. **Antecedentes.**—El Reglamento general para el Régimen Obligatorio del Retiro Obrero, al delimitar el campo de aplicación del Seguro Social que regulaba, incluyendo dentro del mismo tanto a los obreros que prestasen sus trabajos a las Corporaciones provinciales y municipales como a los empleados al servicio de ellas. A los primeros, en virtud de los muy amplios términos en que aparece redactado el párrafo 1.º de su art. 4.º, en el que se considera asalariados, a los efectos del Reglamento, a “los obreros, cualquiera que sea su ...patrono, la clase de su trabajo...”. A los segundos, por declaración expresa del párrafo 2.º del mismo artículo: “Los empleados de Corporaciones municipales, provinciales o regionales... aunque el objeto de su actividad, total o parcial, no sea la obtención de un lucro, sino la prestación de un servicio público o social”; añadiendo seguidamente que serían también considerados como empleados los que prestasen a Corporaciones “un servicio habitual de carácter intelectual, por obligación contraída por nombramiento o por contrato escrito o verbal”.

La circunstancia de que algunos de esos empleados pudiesen gozar, en su día, derecho de jubilación, no fué tenida en cuenta como circunstancia susceptible de alterar la obligatoriedad del sistema, ya que el Reglamento, aparte de otros casos que no nos interesan, se limitaba a excluir a los asalariados que al entrar en vigor el Régimen estuviesen cobrando la pensión vitalicia mínima de una peseta diaria, no, por lo tanto, a los que hubiesen de cobrarla en el futuro.

Es preciso tener en cuenta que cuando el Reglamento del Retiro Obrero fué promulgado—año 1921—no existían normas de carácter general que reconociesen derechos pasivos a los empleados al servicio de Ayuntamiento o Diputaciones. Por lo que respecta a los primeros, la Ley de 1870 se limitó a disponer que los presupuestos anua-

les ordinarios contendrían las partidas necesarias, según los recursos del Municipio, para atender al pago de las pensiones que pesasen sobre los fondos municipales (art. 127) ; sin que en la reforma hecha seis años más tarde se modificase, en este punto, el criterio adoptado (artículo 134). La Real Orden de 26 de septiembre de 1915, por no citar otras disposiciones de menor interés, afirmó la competencia de los Ayuntamientos para reglamentar las jubilaciones de sus empleados. Respecto a las Diputaciones provinciales, la Ley que las regulaba omitió normas tan interesante materia. Y en verdad que fueron raras las Corporaciones que concedieron derechos pasivos: citemos, sólo a título de curiosidad, que de 6.507 Ayuntamientos que remitieron datos al Instituto Nacional de Previsión, sólo 480 habían, en el año 1927, concedido o reconocido derecho a jubilación.

El Gobierno del General Primo de Rivera tuvo en cuenta la necesidad de hacer llegar a los trabajadores al servicio de las Corporaciones locales los beneficios del Seguro Social obligatorio de ayuda a la vejez. Y así, el art. 112 del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, dispuso: "Los Ayuntamientos deben cooperar y colaborar en la organización de los Seguros Sociales, y muy especialmente: a), cumplir las obligaciones que les correspondan como patronos en cuanto a Seguros de accidentes de trabajo y Régimen legal de Retiro Obrero cerca de sus obreros y dependientes; b), mejorar, dentro de las posibilidades, las pensiones de retiro de sus obreros, mediante aumentos adecuados en las cuotas patronales". El Estatuto Provincial declaró a su vez, copiando a la letra en su art. 154 el art. 248 del Estatuto Municipal, que los obreros provinciales quedarían sujetos a las leyes reguladoras del trabajo, y las Diputaciones tendrían respecto a ellos las obligaciones que incumben a todo patrono; a lo que añadía el art. 132, que tales Corporaciones deberían "fomentar las instituciones de carácter social de la previsión, y muy en particular las Cajas Colaboradoras del Instituto Nacional de Previsión, los Seguros Sociales de toda especie...". Al desarrollar los preceptos de este Estatuto, el Reglamento de Funcionarios y subalternos provinciales (Real Decreto de 2 de noviembre de 1925) declaró obligatorio el pago del Seguro o Retiro Obrero en favor de los empleados eventuales, con arreglo a la legislación del ramo.

Más tarde, la Real Orden de 8 de enero de 1931 precisó las obligaciones de las Diputaciones provinciales, Ayuntamientos, Mancomunidades y Cabildos respecto al Régimen de que venimos ocupándonos, imponiendo la afiliación de sus empleados, dependientes y obreros, fijos o eventuales, "que no teniendo reconocidos derechos pasivos para

los preceptos del Estatuto Municipal y Reglamento de 14 de mayo de 1928", percibiesen menos de cuatro mil pesetas de haber anual, cifra ésta que constituía en aquel entonces el tope máximo de salario para ser inscrito; "del cumplimiento de tal obligación—seguía diciendo la Real Orden—no pueden eximirse las Corporaciones interesadas alegando que voluntariamente han reconocido a tales empleados y obreros determinados derechos pasivos". Preceptos no muy claros, que la exposición de motivos de la propia disposición permite, a nuestro juicio, interpretar adecuadamente y que ofrecen un cierto interés como antecedente de la legalidad vigente. El contenido de esta disposición fué recordado posteriormente por la Orden de 7 de noviembre de 1939.

La Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 fué parca en esta cuestión, limitándose a establecer, en su artículo 191, la "obligación estricta de los Ayuntamientos de cumplir, respecto de sus empleados y obreros, las leyes de trabajo". A lo que añadió la Orden de 21 de noviembre del mismo año, que dichas Corporaciones estaban obligadas al cumplimiento del Régimen de Retiro Obrero en cuanto a los obreros de servicios públicos municipales, fijos o eventuales, como también respecto a los empleados subalternos que no ingresasen en Montepío.

2. Legislación vigente.—En cumplimiento de la Declaración X del Fuero del Trabajo, la Ley de 1.º de septiembre de 1939 sustituyó el Régimen obligatorio de Retiro Obrero—sistema de capitalización—por el de Subsidio de Vejez—sistema de reparto—, elevando considerablemente las prestaciones.

Esta Ley, muy breve, se limitó a trazar a grandes rasgos la esencia del nuevo régimen; ningún precepto encontramos a lo largo de sus nueve artículos relativo al punto de que venimos ocupándonos.

Tampoco la cuestión aparece expresamente planteada, ni tenía tampoco por qué estarlo, en la Orden de 6 de octubre del mismo año, cuya finalidad no excedía de resolver las cuestiones más perentorias y dar las normas precisas para el período transitorio. El precepto contenido en su art. 4.º, apartado B), declarando sin derecho al Subsidio a los que percibiesen de la Provincia o el Municipio una pensión vitalicia mínima, presenta un interés secundario.

La Orden de 2 de febrero de 1940 desarrolla la Ley de 1.º de septiembre y constituye, por hoy, el Reglamento del Régimen. En ella se tuvo especialmente en cuenta la situación de los trabajadores al servicio de las Corporaciones locales, y el art. 2.º fué destinado a regularla. Este precepto estaba concebido en los siguientes términos en

su redacción primitiva: "No es aplicable este Régimen de Subsidio a los funcionarios y obreros del Estado, Provincia o Municipio que tengan derecho a jubilación". Términos amplios, que obligaban, indudablemente, a considerar excluidos del Régimen obligatorio a todos los trabajadores al servicio de las Corporaciones provinciales y municipales que tuviesen reconocidos derecho a jubilación, cualquiera que fuese la disposición en que el reconocimiento hubiese sido hecho, siempre, claro está, que fuese válida y eficaz, y con independencia de la cuantía del derecho.

Este criterio ha sido modificado por la Orden de 31 de diciembre de 1941, que vino a dar nueva redacción al artículo citado; en la actualidad, su contenido, en la parte que nos interesa, es el siguiente:

"No es aplicable este régimen de subsidios:

1.º A los funcionarios y obreros del Estado que tengan derecho a jubilación, ni a los de Diputaciones, Cabildos, Mancomunidades y Ayuntamientos con derechos pasivos reconocidos en virtud de disposiciones emanadas del Estatuto provincial de 20 de marzo de 1925, o de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935.

2.º A los funcionarios y obreros de las Diputaciones y Ayuntamientos no comprendidos en el artículo anterior que reúnan los requisitos mínimos que a continuación se detallan:

a) Que se trate de una Corporación correspondiente a localidad de más de 10.000 habitantes.

b) Que tengan establecido Reglamento de personal en el que se reconozcan a los jubilados derechos iguales o superiores a los beneficios del Régimen de Subsidio de Vejez.

c) Que consignen en sus presupuestos las cantidades necesarias para atender al cumplimiento de sus obligaciones en materia de previsión.

d) Que ofrezcan, a juicio del Instituto Nacional de Previsión, las debidas garantías de orden técnico para el cumplimiento de estas obligaciones.

Los acuerdos del Instituto Nacional de Previsión en esta materia serán recurribles ante la Dirección General de Previsión, que podrá también intervenir de oficio cuando lo estime conveniente."

A tenor de este precepto, es preciso determinar cuándo las Corporaciones locales deben afiliarse al Régimen obligatorio a sus empleados y obreros. ¿Qué deben entenderse por "disposiciones emanadas del Estatuto provincial de 20 de marzo de 1925, o de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935"? En rigor, tanto merecen tal conceptualización los Reglamentos generales dictados o que dicte el Gobier-

no desarrollando los preceptos de las citadas disposiciones legales, y en cumplimiento muchas veces, de mandatos contenidos en las misma, como aquellos otros Reglamentos puestos en vigor por las Diputaciones o Ayuntamientos, autorizados para ello por la Ley y Estatuto citados.

Mas si el interpretar generosamente en favor de las Corporaciones el número 1.º del artículo citado nos llevaría, dada su generalidad, a considerar incluidos unos y otros en su texto, un análisis meditado del conjunto del propio artículo, de la exposición de motivos de la Orden de 31 de diciembre, e, incluso, de los antecedentes del problema, nos hace inclinarnos sin vacilación y decididamente por considerar exacta la interpretación restrictiva de dicho precepto y, en consecuencia, considerar excluidos tan solo del Régimen obligatorio a los funcionarios y obreros que tengan derechos pasivos reconocidos por una disposición de carácter general, dictada por el Poder central o en quienes concurren las circunstancias previstas en el número 2.º de dicho artículo.

En apoyo de esta tesis militan las siguientes razones:

a) Es la única interpretación que da pleno sentido al número 2.º del precepto. Si aceptásemos que la concesión de derechos pasivos a sus funcionarios por las Diputaciones y Ayuntamientos excluye siempre a aquéllos del régimen, caería por su base y resultaría absurdo dicho número, que no podría ser aplicado en ningún caso ni hipótesis que podamos pensar, a funcionario alguno de dichas Corporaciones. Sólo cuando los Reglamento de personal de las mismas reúnan ciertos requisitos (apartado b) y se den en ellas determinadas condiciones (apartados a, c, d), quedan excluidos los obreros y funcionarios del régimen general. Luego, a sensu contrario, los Reglamentos que en uso de sus facultades autonómicas dicten Diputaciones y Ayuntamientos concediendo derecho a jubilación, cuando no se cumplen dichas condiciones, no excluirán del Régimen, y los derechos reconocidos producirán los efectos previstos en el apartado c) del art. 8.º, puesto en relación con el art. 9.º de la Orden de 2 de febrero de 1940. Estos efectos los estudiaremos brevemente más adelante.

b) La propia finalidad de la reforma, dirigida a evitar que las Corporaciones municipales y provinciales, al reconocer derechos pasivos a su personal, contraigan "obligaciones que, llegado su momento, son difícilmente soportables dada su desproporción con la capacidad económica de aquellas entidades", y al no hacer efectivas "queden los funcionarios y obreros afectos al Régimen de Subsidio de Vejez

privados de los beneficios que les corresponden". Evitando también que el carácter obligatorio del Régimen y su efectividad "quede a merced exclusiva de las Corporaciones de referencia".

c) El no ser la solución legal más que una adaptación al actual Régimen de Subsidio de Vejez—con ciertas modificaciones—de lo establecido respecto al de Retiro Obrero por la antes citada Orden de 8 de enero de 1931, que aclaró que las concesiones voluntarias de derechos pasivos por las mencionadas Corporaciones, para lo que estaban "perfectamente facultadas por los respectivos Estatutos", no les eximía de la obligación de afiliar a tales empleados y obreros al Régimen obligatorio; fundamentando la norma en consideraciones análogas a las que hace la parte expositiva de la Orden de 31 de diciembre de 1941.

3. Trabajadores al servicio de los Ayuntamientos.—Partiendo de la interpretación que hemos dado del art. 2.º de la Orden de 2 de febrero de 1940, el examen de las disposiciones reguladoras de los derechos pasivos de los empleados y obreros de las Corporaciones locales nos llevará a los resultados que a continuación exponemos, distinguiendo las distintas clases de aquéllos:

a) **Secretarios:** La Ley Municipal les reconoce derecho a jubilación con cargo a las Cajas Municipales (art. 177); estando regulados tales derechos por los arts. 44 a 48, inclusivos, del "Reglamento de Secretarios de Ayuntamientos, Interventores de fondos y Empleados municipales en general", promulgado por Real Decreto-Ley de 23 de agosto de 1924, declarado subsistente por la 10.ª disposición transitoria de la Ley vigente. Por ello, no deben ni pueden ser incluidos en el Régimen obligatorio de Subsidio de Vejez.

b) **Interventores:** Ni la Base XXIII de la Ley de 10 de julio de 1935, ni los arts. 178 a 183 de la de 31 de octubre, que son los preceptos que a ellos se refieren en dichas normas fundamentales, establecen derechos pasivos en su favor; pero sí lo hace el art. 86 del Reglamento citado. Por tener concedidos derechos de jubilación por una norma emanada del Poder central, como es dicho Reglamento, su exclusión del Subsidio de Vejez resulta evidente.

c) **Jefes de las Secciones Provinciales:** Tienen reconocidos derechos pasivos en el precepto último que hemos indicado. No ofrecen tampoco dudas en cuanto a su exclusión del régimen ordinario.

d) **Depositarios:** Igual que los Interventores, tienen reconocidos derechos pasivos concretos en un Reglamento promulgado por el Gobierno: el de 10 de junio de 1930.

c) **Funcionarios administrativos (grupo A del art. 157 de la Ley** 31

Municipal): El Reglamento orgánico de 14 de mayo de 1928 les concede jubilación, regulando la cuantía y condiciones de ella (arts. 37 a 44). Están así comprendidos en el número 1.º del artículo 2.º de la Orden de 2 de febrero de 1940, quedando en todo caso fuera del Régimen.

f) **Funcionarios facultativos, técnicos y de servicios especiales** (grupos B y C del art. 157): La Ley Municipal dispone que el Reglamento de carácter general que dicte el Gobierno para cumplimiento de la misma, y los especiales que, en uso de sus facultades, mantengan o promulguen las respectivas entidades municipales dentro de las normas legislativas, determinarán los derechos pasivos de sus funcionarios (art. 187). Este precepto, en lo que respecta a la anunciada disposición de tipo general, no ha tenido desarrollo que haya dado efectividad a los derechos que, en principio, reconoce al grupo de funcionarios de que nos ocupamos. Y como los Reglamentos basados en el Estatuto Municipal, declarados subsistentes por la 10.ª disposición transitoria de la Ley, no les concedían tampoco jubilación, sólo tienen derechos pasivos estos empleados cuando los Reglamentos de sus respectivos Ayuntamientos se los hayan reconocido o reconozcan en el futuro. Por ello, deben considerarse incluidos en el Régimen obligatorio de Subsidio de Vejez. Salvo, claro está, cuando por darse las condiciones exigidas deban ser comprendidos en la exclusión señalada en el número 2.º del art. 2.º de la repetidamente citada Orden de 2 de febrero de 1940, aplicable también a los grupos de que trataremos en los apartados siguientes.

Dentro de este grupo, es necesario tener en cuenta, no obstante, ciertos profesionales que gozan de derechos pasivos reconocidos por disposiciones de carácter general. Son éstos:

1) Los Inspectores Farmacéuticos, cuyas jubilaciones se rigen por el art. 56 del Reglamento específico de los mismos, de 14 de junio de 1935.

2) Los Inspectores Veterinarios, con derechos pasivos regulados por los arts. 34 y siguientes de su Reglamento, de la misma fecha que el anterior.

3) Los Médicos de Asistencia Pública Domiciliaria, Practicantes y Matronas titulares, a los que se los reconoce la Orden de 11 de enero de 1939.

A todos estos trabajadores debe excluirseles del Régimen obligatorio de Subsidio de Vejez.

g) **Subalternos:** El apartado F) de la Base XXIII y el art. 189 de la Ley Municipal, reconocieron su derecho al goce de jubilación.

Mas, igual que sucede con el grupo anterior, faltan las normas reglamentarias que desarrollándolo y precisándolo, hayan dado eficacia práctica al principio general. Quedando así comprendidos en el Régimen normal de Subsidio de Vejez; como ya lo estaban en el de Retiro Obrero, según expresa declaración de la Orden de 21 de noviembre de 1935, cuando no ingresasen en el Montepío.

Este sistema de Montepío fué, sin duda, el principio orientador de la Ley Municipal de 1935 en materia de jubilaciones; encomendándose al Instituto Nacional de Previsión, en su art. 201, la organización de uno de carácter general; encargo que en parecidos términos fué hecho también a la misma Institución por el art. 115 del ya citado Reglamento de 23 de agosto de 1924. Sin que en ninguna de ambas ocasiones se lograra llevar a la práctica el difícil proyecto, a pesar de los cuidadosos trabajos preparatorios que el Instituto hizo una vez recibida dicha misión durante el Gobierno del General Primo de Rivera, tanto en lo que respecta al estudio comparativo de la Legislación extranjera entonces vigente, como a la recogida de los múltiples datos precisos para la organización del Montepío sobre bases rigurosamente técnicas. También después de ser promulgada la Ley de 1935 nombró el Instituto una ponencia, que inició algunos trabajos preparatorios.

h) **Guardias municipales:** Tampoco existen disposiciones generales, emanadas del Poder central que regulen concretamente sus derechos pasivos. En consecuencia, deben ser afiliados al Subsidio de Vejez.

i) **Obreros municipales:** Deben ser equiparados a los dos grupos anteriores, por no existir ninguna disposición de tipo general que les reconozca derechos pasivos.

Sin duda, cualquiera que sea el sistema que para la jubilación de los trabajadores al servicio de los Ayuntamientos adopte la anunciada Ley Municipal y sus disposiciones reglamentarias, forman la categoría de asalariados, cuya adscripción al Régimen obligatorio de Subsidio de Vejez resultará más necesaria y difícil de sustituir por cualquier régimen especial.

4. Trabajadores al servicio de las Diputaciones Provinciales.— Igual que hemos hecho con los que lo están por cuenta de los Ayuntamientos, debemos distinguir los siguientes grupos:

a) **Secretarios:** El art. 138 del Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925, refiere al Reglamento correspondiente la fijación de los derechos pasivos de los Secretarios; disponiendo en el art. 142,

que los derechos de jubilación de los mismos serán a cargo de las Cajas Provinciales.

La regulación específica de tales derechos fué realizada por el Reglamento de 2 de noviembre de 1925 (arts. 32 y 33). Su exclusión del Régimen obligatorio de Subsidio de Vejez resulta clara.

b) **Interventores:** El art. 151 del Estatuto Provincial ordena se regularán sus derechos pasivos por el Reglamento de Secretarios de Ayuntamientos, Interventores de fondos y Empleados municipales en general, de 23 de agosto de 1924.

Quedan también fuera del Régimen normal:

c) **Depositarios:** Igual que los de los Ayuntamientos.

d) **Funcionarios provinciales en sus diversas clases:** El art. 154 del Estatuto Provincial dispuso que las Diputaciones estarían obligadas a formar Reglamentos que determinasen, entre otros extremos, los derechos pasivos de sus funcionarios. Y el art. 157 del mismo Cuerpo legal declaró el derecho de los empleados de plantilla, técnicos, administrativos o subalternos, a ser incluidos en el Montepío nacional que establecía el art. 115 del Reglamento de Empleados Municipales, y que, como queda expuesto, no llegó a formarse.

No existiendo ninguna disposición de carácter general que conceda concretamente derechos pasivos a estos asalariados, creemos resulta preciso considerarlos incluidos en el Régimen obligatorio de Subsidio de Vejez. Con la sola excepción de que las propias Diputaciones les concedan derecho a jubilación en las condiciones previstas en el varias veces citado núm. 2 del art. 2.º de la Orden de 2 de febrero de 1940. Creemos no resultará aplicable a las Corporaciones Provinciales uno de los requisitos exigidos en dicho precepto, el contenido en el apartado a), por lo que entendemos que todas las Diputaciones pueden, si se dan los demás requisitos, ser comprendidos en dicha norma.

e) **Obreros:** Puede darse por reproducido lo que hemos dicho para los municipales.

5. **Trabajadores agrícolas.**—El art. 2.º de la Ley de 1.º de septiembre de 1939 establece que en la Agricultura y Ganadería podrá armonizarse la recaudación de cuotas patronales con el pago de la Contribución territorial, estableciendo una cuota proporcional a la que por tal concepto haya de percibir el Tesoro.

A tenor de tal precepto, de la segunda disposición transitoria de la Orden de 2 de febrero de 1940 y del Decreto de 5 de mayo de 1941, la situación actual respecto a los trabajadores agrícolas y pecuarios es la siguiente:

1.º Las Corporaciones locales que los tengan a su servicio, están obligadas a afiliarlos, siempre que reúnan las condiciones necesarias.

2.º Deben abstenerse, hasta que se lleve a la práctica el sistema previsto en aquellas normas, de satisfacer cuotas por ellos.

3.º Llegado el momento de hacerse efectivo tal régimen especial, estarán obligadas las Corporaciones al pago de las cuotas, globales para los Subsidios de Vejez y Familia, proporcionales a los líquidos imponibles de las fincas. Salvo modificación de la fecha señalada en el decreto de 5 de mayo, el abono de cuotas se realizará con retroactividad al 1.º de enero de 1941.

¿Qué decir de la posibilidad de exceptuar a estos trabajadores del Régimen normal, por aplicación del tantas veces citado art. 2.º de la Orden de 2 de febrero? Estimamos difícil pueda mantenerse para ellos el sistema general de afiliación, y nos parece más factible el de censo, quizá con algunas modificaciones, previsto para el Subsidio Familiar. Por ello, y por no hallarse aún bien dibujadas las particularidades y detalles del Régimen en esta rama, resulta aventurado en demasía pretender encontrar soluciones seguras al plantearnos estas cuestiones.

6. **Observaciones.**—Un problema interesante es el de la situación de aquellos trabajadores que, por abandono de su puesto u otra causa que ponga fin a su relación laboral con la Corporación, no lleguen a consolidar pensión. A título ejemplo, podemos plantearnos el siguiente caso: un funcionario administrativo, al servicio de un Ayuntamiento, abandona su cargo después de llevarle desempeñando cinco años, sin consolidar derecho de jubilación; ¿deberá ser afiliado al régimen común, retroactivamente, y satisfacerse las cuotas correspondientes a dicho período? Cualquiera que sea la solución que técnicamente pueda parecer más acertada—quizá la seguida con los trabajadores adscritos a Montepíos exceptuados—, los términos en que se halla redactado el art. 2.º imponen la contestación negativa.

Por el contrario, entendemos deben ser afiliados al Régimen de Subsidio de Vejez, desde el primer momento, los trabajadores por cuenta de Corporaciones locales que, cualquiera que sea el cargo que ocupen, no puedan llegar a gozar jubilación, ya por ser interinos, ya por entrar a su servicio a edad avanzada, ya por otra causa análoga.

En cuanto a los requisitos de la jubilación, alguna duda puede suscitar el exigido por el apartado b) del núm. 2 del art. 2.º de la Orden reglamentaria. La necesidad de que los beneficios reconocidos sean, cuando menos, iguales a los concedidos en el Régimen de Subsidio de Vejez, exige, a nuestro juicio, igualdad en la edad de jubi-

lación, sino de oficio, si a voluntad (sesenta y cinco años, o sesenta en caso de invalidez), cuantía mínima (90 pesetas mensuales), y proporción entre la aportación del trabajador, si se le exige, y la suma en que la jubilación exceda de dicho mínimum.

El establecer como edad para la jubilación voluntaria una que exceda de los sesenta y cinco años, o de los sesenta en caso de invalidez total para la profesión habitual; o el concederla inferior a 90 pesetas mensuales; o el exigir como aportación obligatoria del trabajador unas ciertas cuotas, sin que la cuantía de la jubilación exceda de 1.080 pesetas anuales en una cantidad proporcional y bastante, técnicamente calculada, a la aportación personal, nos parece legalmente inadmisibile.

7. Carácter de las pensiones por jubilación.—De lo hasta aquí expuesto resulta que ciertos funcionarios y obreros con derechos pasivos reconocidos por Diputaciones, Cabildos o Ayuntamientos, deben ser afiliados al Régimen de Subsidio de Vejez.

Llegado el momento en que alcanzan una edad determinada, acreditan, considerando aisladamente su situación frente a aquéllos y en éste, derechos dobles: el de jubilación y el de Subsidio. Generalmente, la concesión del segundo no será obstáculo para hacer efectiva la jubilación, según los reglamentos reguladores de los derechos pasivos. Pero la afirmación contraria—compatibilidad de la pensión con el Subsidio, según las normas específicas de éste—resulta mucho más dudosa.

Un precepto terminante en contra de la compatibilidad encontramos en el apartado c) del art. 8.º de la Orden de 2 de febrero; mientras que el art. 9.º, redactado según la Orden de 31 de diciembre de 1941, declaraba que “el percibo del Subsidio será... compatible con las pensiones procedentes... de cualquier Montepío, Mutualidad o Entidad, así como con las de liberalidad de terceras personas”.

Juzgamos discutibles dos soluciones: el considerar que las pensiones a que se refiere el art. 8.º no comprende las que traen su origen de trabajos del interesado, que son el supuesto a que se refiere principalmente el art. 9.º, o, por el contrario, estimar que la compatibilidad que éste declara no tiene lugar cuando la pensión proviene de las Corporaciones locales.

La primera solución coloca en una situación privilegiada a estos asalariados; mientras que la segunda, probablemente más exacta y legal, parece estar en una cierta contradicción con la técnica del seguro.

II. SEGURO DE MATERNIDAD

1. **Legislación**.—Se rige el Seguro obligatorio de Maternidad por el Real Decreto de 22 de marzo de 1929 y el Reglamento de 29 de enero de 1930, habiendo entrado en vigor el 1.º de octubre de 1931, en virtud del Decreto de 26 de mayo del mismo año, sancionado por Ley de 9 de septiembre siguiente.

La contribución de las Corporaciones locales a este Seguro social es muy importante y de no menos interés, ya que, al lado de sus obligaciones como patronos, les son impuestas otras en favor de todas las aseguradas en el Régimen. Siguiendo el orden que nos hemos trazado, nos limitaremos ahora a exponer las primeras, dejando las restantes para el punto siguiente.

2. **Campo de aplicación**.—Lo determina el Capítulo II del Reglamento modificado por la Orden de 30 de abril de 1940. Para la mejor comprensión de los problemas que suscita, vamos a exponer el contenido originario de dicho Capítulo, a fin de darnos cuenta exacta del sentido y valor de las modificaciones introducidas por la citada Orden.

El art. 2.º del Reglamento declaró serían obligatoriamente afiliadas, cualquiera que sean su nacionalidad y estado civil, las mujeres que reuniesen las condiciones siguientes:

“1.º Estar inscritas en el Régimen obligatorio de Retiro Obrero, o sujetas al mismo conforme a sus disposiciones; y, por consiguiente:

a) Ser asalariadas, y

b) Tener por remuneración de trabajo un ingreso que por todos conceptos no exceda de la cantidad requerida para ser inscripta en el Régimen obligatorio de Retiro Obrero.

2.º Tener cumplidos los dieciséis años y no haber cumplido los cincuenta.”

Desarrolló en el art. 3.º el concepto de “asalariada”, comprendiendo dentro de él a “las obreras y empleadas de Diputaciones, Ayuntamientos o instituciones oficiales autónomas, sujetas al Régimen Obligatorio del Retiro Obrero”, y a “las que sin ser propiamente obreras ni empleadas, prestan en cualquiera de los grupos anteriores un servicio habitual de carácter intelectual por obligación contraída por nombramiento o por contrato escrito o verbal”.

Derogado el Régimen de Retiro Obrero y sustituido por el de Subsidio de Vejez, las referencias resultaban inactuales, por lo que la ya citada Orden de 30 de abril de 1940 dispuso se entendiesen aclaradas en el sentido de que todas las hechas a aquél, se considerarán efectuadas al nuevo Régimen de Subsidio de Vejez.

Un interesante problema surge cuando ponemos estas normas en relación con las propias del Régimen últimamente citado: la de la situación en que respecto al Seguro de Maternidad se encuentran aquellas empleadas que están excluidas del Subsidio de Vejez por gozar de derecho a jubilación en las condiciones prescritas en el art. 2.º de la Orden de 2 de febrero de 1940; ¿gozan del derecho de ser afiliadas y disfrutan los beneficios del Seguro de Maternidad?

Si, prescindiendo de toda interpretación teleológica, nos concretásemos a una apreciación estrictamente ceñida a la letra escueta de la norma legal, llegaremos, probablemente, a tener que contestar negativamente a tal pregunta. Si donde el Reglamento decía Retiro Obrero sustituímos Subsidio de Vejez, el paralelismo entre aquél y el Seguro de Maternidad quedará exactamente continuado hoy por otros entre éste y el Subsidio de Vejez, puesto de relieve por los artículos 1.º del Decreto de 22 de marzo de 1929, y 2.º, 3.º, 4.º y 6.º del Reglamento. Consecuencia necesaria será la de estimar que toda mujer sin derecho a ser afiliada en el Subsidio de Vejez, carece también de derecho a estarlo en el de Maternidad y no podrá gozar de los beneficios de éste; con la sola excepción de que la afiliación al Régimen de Vejez sea imposible por razón de edad, situación en la que, sin poder ser inscripta en el Seguro de Maternidad, gozará de sus beneficios (art. 46).

Mas, por ajustada que pueda parecer esta interpretación a la letra de la Ley, no podemos aceptarla sin repugnancia y nos atrevemos a rechazarla plenamente.

Fundamos esta posición en dos órdenes de razones. En primer término, porque quizá en ninguna parte como en el campo del Derecho Social resulta necesaria una interpretación de fines y menos admisible el abrazarse tercamente a las palabras de la Ley, evitando soluciones en contradicción con el más claro espíritu de justicia y que, además, permanecieron ajenas indudablemente al espíritu y consideración del legislador.

Es lógico que a los trabajadores que gocen de un derecho a jubilación a cargo de las Diputaciones, Cabildos o Ayuntamientos donde presten sus servicios, se les excluya de un subsidio dirigido a evitar la miseria y proporcionar medios decorosos de vida a los que, por su ancianidad, no pueden ganar un salario. Pero no puede serlo en modo alguno el que, porque ciertas asalariadas tengan en su día tales derechos pasivos, se les prive del auxilio ordinario en la maternidad, no suplido por otro especial alguno. De aquél se les priva porque tienen, cuando menos, un equivalente; de éste no deben excluír-

selas, porque con ello se las coloca en una situación de franca inferioridad, en este punto, respecto a las restantes trabajadoras. En un plano, pues, de justicia, la solución adecuada no nos ofrece dudas.

Hay otra razón que, a efectos prácticos, ofrece quizá un mayor valor: la que resulta de interpretar la Orden de 30 de abril por las declaraciones hechas en su parte expositiva. Esta dice literalmente así: "Las normas contenidas en el Real Decreto de 29 de enero de 1930 para la implantación del Seguro de Maternidad, reglamentaron el funcionamiento de la nueva institución en tan estrecha relación con el Régimen de Retiro Obrero obligatorio, que las referencias de uno a otro eran constantes, y el tope del nuevo Seguro era precisamente el de 4.000 pesetas, fijado para el Retiro Obrero.

Pero modificado el Reglamento de Retiro Obrero por el de reparo que estableció la Ley de 1.º del pasado septiembre, se ha dictado para su aplicación la Orden de 2 de febrero del año actual, por la cual se fija como límite del Subsidio de Vejez el de 6.000 pesetas, alterando con esta disposición la correspondencia que regía entre ambas legislaciones."

Muestra claro, a nuestro juicio, este preámbulo cuál ha sido el pensamiento fundamental del legislador y cuál es la finalidad de la Orden: el elevar el tope del salario a efectos de afiliación en el Seguro de Maternidad, manteniendo el paralelismo con el de Subsidio de Vejez. Sólo a este punto y a sus consecuencias mediatas o inmediatas, creemos es lícito aplicar la sustitución ordenada.

En definitiva, estimamos deben ser afiliadas al Seguro de Maternidad las obreras, empleadas y mujeres que presten un servicio habitual de carácter intelectual, por nombramiento o contrato, a las Diputaciones, Cabildos y Ayuntamientos, siempre que se hallen inscritas en el Régimen de Subsidio de Vejez, o sujetas al mismo conforme a sus disposiciones, o excluidas de él por tener derecho a jubilación, habiendo cumplido los dieciséis años de edad y no alcanzando los cincuenta.

Fuera del campo estrictamente legalista, la amplitud de los beneficios concedidos a las aseguradas, contrastando con la parquedad de las cuotas—1,90 pesetas trimestralmente por el patrono—, creemos es suficiente para que las Corporaciones locales procuren dar todas las facilidades posibles, a fin de conseguir a sus obreras y empleadas las prestaciones de este Seguro.

(Continuará).

ANGEL OLAVARRIA TELLEZ