

UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA
DEPARTAMENTO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

LAS MUTUAS DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES: GESTIÓN PRIVADA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

TESIS DOCTORAL

Manuel García Jiménez
2011

DIRECTOR: PROF. DR. FEDERICO DURÁN LÓPEZ. CATEDRÁTICO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

TITULO: *Las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales:
gestión privada de la Seguridad Social*

AUTOR: *Manuel García Jiménez*

© Edita: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba. 2012
Campus de Rabanales
Ctra. Nacional IV, Km. 396 A
14071 Córdoba

www.uco.es/publicaciones
publicaciones@uco.es

ISBN-13: 978-84-695-1697-3



TÍTULO DE LA TESIS: LAS MUTUAS DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES: GESTIÓN PRIVADA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

DOCTORANDO/A: MANUEL GARCÍA JIMÉNEZ

INFORME RAZONADO DEL/DE LOS DIRECTOR/ES DE LA TESIS

(se hará mención a la evolución y desarrollo de la tesis, así como a trabajos y publicaciones derivados de la misma).

La tesis doctoral que se presenta es el fruto de un proceso de investigación en el que el autor, un precedente especializado en el mundo de las personas autónomas cooperativas, aborda la figura de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, desmenuando su naturaleza jurídica (entidades privadas de seguros para la cobertura de los gastos de la Seguridad Social) y analizando su régimen jurídico.

El resultado de la investigación es original y aporta avances en el conocimiento de la figura y función del seguro laboral, además, presenta un alto nivel de "reproducción".

Por todo ello, se autoriza la presentación de la tesis doctoral.

Córdoba, 26 de septiembre de 2011

Firma del/de los director/es

Fdo.: Federico Durán Fdo.: _____
López.

**LAS MUTUAS DE ACCIDENTES DE
TRABAJO Y ENFERMEDADES
PROFESIONALES: GESTIÓN PRIVADA DE
LA SEGURIDAD SOCIAL.**

Í N D I C E

CAPITULO 1.

**EL ACCIDENTE DE TRABAJO Y SU PROTECCIÓN EN ESPAÑA.
DE LOS INICIOS DE LA INDUSTRIALIZACIÓN A LA LEY DE
ACCIDENTES DE TRABAJO DE 1900.**

1.1. INTRODUCCIÓN.....	11
1.2. CONFIGURACIÓN DE LA SOCIEDAD INDUSTRIAL.....	12
1.2.1. La industrialización: origen de la empresa industrial y accidentalidad..	12
1.2.2. El proceso de modernización de la sociedad española.....	15

1.3. ACCIÓN SOCIAL Y PROTECCIÓN FRENTE A LOS RIESGOS PROFESIONALES: DE LA INHIBICIÓN A LA INTERVENCIÓN ESTATAL.	23
1.3.1. Autoprotección y mutualismo.	23
<i>1.3.1.1. Las Sociedades de Socorros Mutuos. Origen y evolución.</i>	25
a) Tipología.	28
i. Socorros Mutuos Gremiales.	28
ii. Socorros Mutuos de empresa.	30
iii. Socorros Mutuos Populares.	33
iv. Mutualismo de los sindicatos agrarios.	33
1.3.2. Inicios y consolidación de la intervención estatal.	34
<i>1.3.2.1. Cambio de orientación y el nuevo papel del Estado.</i>	34
<i>1.3.2.2. La Comisión de Reformas Sociales.</i>	37
a) Condiciones de seguridad, accidentes de trabajo y previsión en la España de final de siglo XIX.	39
b) Propuestas de actuación.	43
<i>1.3.2.3. Inicios de la intervención estatal en materia de accidentes de trabajo.</i>	45
1.4. LEY DE ACCIDENTES DE TRABAJO, DE 30 DE ENERO DE 1900.	46
1.4.1. Significación.	46
1.4.2. Concepto de accidente de trabajo y ámbito de aplicación y extensión de la Ley.	51
<i>1.4.2.1. Imputación de la responsabilidad y patrono responsable.</i>	52
1.4.3. Derecho del obrero a la seguridad, protección, indemnización y recuperación frente a los riesgos profesionales, y obligaciones del patrono.	54
1.4.4. Medidas de seguridad e higiene.	55
1.4.5. Aseguramiento.	56
1.4.6. Conclusiones.	57

CAPITULO 2
EL ASEGURAMIENTO, GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS
RIESGOS PROFESIONALES Y LAS MUTUAS PATRONALES.
ORIGEN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

2.1. EL SEGURO DE ACCIDENTES DE TRABAJO EN LA LEGISLACIÓN DE 1900 Y EL MUTUALISMO PATRONAL.	60
2.1.1. El seguro de Accidentes de Trabajo.	60
<i>2.1.1.1. ¿Seguro social?</i>	<i>61</i>
2.1.2. El aseguramiento del accidente de trabajo y el Mutualismo patronal.	64
<i>2.1.2.1. Naturaleza y características de las Mutuas Patronales.</i>	<i>68</i>
2.2. LAS MUTUAS COMO ASEGURADORAS PRIVADAS DE LA RESPONSABILIDAD EMPRESARIAL POR ACCIDENTES DE TRABAJO.	71
2.2.1. Evolución normativa del aseguramiento privado de los riesgos profesionales.	71
<i>2.2.1.1. Papel del Estado.</i>	<i>75</i>
<i>2.2.1.2. Proceso de adaptación de las Mutuas a los cambios en la regulación del accidente de trabajo.</i>	<i>78</i>
2.2.2. Unificación del aseguramiento de los riesgos profesionales.	80
2.3. LAS MUTUAS PATRONALES COMO COLABORADORAS EN LA GESTIÓN DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.	84
2.3.1. El sistema de la Seguridad Social.	84
<i>2.3.1.1. Eliminación del lucro en el ámbito del sistema de la Seguridad Social.</i>	<i>88</i>
2.3.2. Los riesgos profesionales en el sistema de la Seguridad Social.	91
<i>2.3.2.1. Socialización del riesgo profesional.</i>	<i>91</i>
<i>2.3.2.2. La prevención de la siniestralidad laboral.</i>	<i>93</i>
<i>2.3.2.3. El seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.</i>	<i>96</i>

2.3.3. Institucionalización de las Mutuas en el Sistema de la Seguridad Social.	99
2.3.3.1. <i>Régimen de colaboración de las Mutuas Patronales en la gestión del Sistema de la Seguridad Social.</i>	101
a) Naturaleza Concepto y características.	102
b) Requisitos para su constitución y funcionamiento.	104
c) Empresarios asociados.	105
d) Régimen económico financiero.	106
e) Régimen patrimonial.	110
f) Órganos de gobierno.	111
g) Prevención.	112
h) Dirección, vigilancia y tutela del Ministerio de Trabajo.	113
2.3.4. Balance crítico y propuestas para mejorar su actuación durante la Transición.	114
2.3.4.1. <i>Propuestas y recomendaciones.</i>	118
2.4. LA MUTUAS EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.	119
2.4.1. Nuevo marco constitucional.	119
2.4.1.1. <i>¿Cabe en este modelo el mantenimiento de un sistema, asistencial y/o de gestión, especial para los riesgos profesionales y la permanencia de las Mutuas?</i>	122
2.4.1.2. <i>Adecuación de la Seguridad Social al marco constitucional.</i>	124
2.4.2. Última transformación y configuración actual.	130
2.4.2.1. <i>Reforma de las Mutuas mediante la disposición adicional 14ª de la Ley 4/1990 de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990.</i>	133
a) Posiciones gubernamentales de partida y debate parlamentario.	133

b) Proceso de Reorganización	138
2.4.2.2. <i>Desarrollo posterior</i>	141
a) Régimen patrimonial.....	141
b) Aspectos organizativos y societarios.	145
c) Control financiero, presupuestario y paulatina publicación.	148
d) Garantías de solvencia para el pago de las prestaciones.	156
e) Colaboración en las contingencias profesionales.....	158
2.4.2.3. <i>Ampliación de competencias y desnaturalización</i>	162
a) Colaboración en la gestión de la incapacidad temporal por contingencias comunes.	163
i. Control médico.	164
ii. Sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias comunes.	168
b) Incorporación, como adheridos, de los trabajadores por cuenta propia a las Mutuas.	169
c) Actuaciones en materia de Prevención de Riesgos Laborales	171
i. Servicio de Prevención Ajeno.....	172
ii. Sociedades de Prevención de Riesgos Laborales.....	175
d) Actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social.	179
i. Sistema “bonus-malus”.....	187
2.5. PANORAMA ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO	190
2.5.1. Participación actual de las Mutuas en el sistema de la Seguridad Social	190
2.5.2. Iniciativas para profundizar en la colaboración	198
2.5.3. Perspectivas de futuro	198
2.5.3.1. <i>Posiciones de los actores</i>	202
a) Estrategias sindicales.	202
b) La posición de las Mutuas.....	206
c) Posiciones Gubernamentales.	209

d) Diálogo Social.....	210
2.5.3.2. <i>Perspectivas para las actividades de Prevención.</i>	213

CAPÍTULO 3

NATURALEZA E IDENTIDAD DE LAS MUTUAS

3.1. INTRODUCCIÓN Y ENFOQUE GENERAL DEL CAPÍTULO.	217
3.1.1. La “modernización” de las Mutuas.	219
3.1.2. El papel actual de las Mutuas.	221
3.2. NATURALEZA DE LAS MUTUAS DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.	230
3.2.1. Régimen Jurídico	230
3.2.1.1. <i>Actual concepto y definición de Mutua</i>	230
3.2.1.2. <i>Naturaleza, de derecho y de hecho, de las Mutuas.</i>	236
a) “Levantar el velo”	236
3.3. ¿SON LAS MUTUAS ASOCIACIONES?	238
3.3.1. Asociaciones amparadas por el derecho constitucional de asociación. ..240	
3.3.1.1. <i>Sobre el derecho de asociación.</i>	240
3.3.1.2. <i>Asociaciones de empresarios.</i>	241
3.3.1.3. <i>Asociaciones en general.</i>	242
3.3.2. Asociaciones singulares.	245
3.3.2.1. <i>Las asociaciones en el Código Civil.</i>	247
a) Régimen básico de las personas jurídicas.	247
b) Personas jurídicas de interés general.	249
i. Constitución, capacidad, patrimonio, responsabilidad y extinción de la persona jurídica en general.	251

ii. ¿En qué medida, se ajusta la organización y funcionamiento de las Mutuas a dichas pautas generales?	254
3.3.3. Conclusiones sobre la naturaleza asociativa.	257
3.4. ¿SON LAS MUTUAS ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO O DE DERECHO PRIVADO?	258
3.4.1. Las Asociaciones de derecho público.	259
3.4.2. Derecho privado y Derecho público.	260
3.4.2.1. <i>Personas jurídicas públicas o de Derecho público.</i>	262
3.4.3. Conclusiones.	263
3.5. ¿QUÉ NATURALEZA TIENE LA RELACIÓN DE LAS MUTUAS CON EL ESTADO?; ¿ESTÁN SITUADAS EN LA ORGANIZACIÓN ESTATAL?	270
3.5.1. El Estado, el servicio público y su organización.	270
3.5.1.1. <i>El Estado y bien común.</i>	271
3.5.1.2. <i>Estado social.</i>	272
3.5.1.3. <i>Los servicios públicos sociales.</i>	273
3.5.1.4. <i>La participación en la gestión los Servicios públicos sociales.</i>	274
3.5.1.5. <i>La organización del Estado y la gestión de los servicios y actividades públicas.</i>	277
a) Características y tipos de servicios públicos.....	248
3.5.2. Gestión de los servicios públicos.	279
3.5.2.1. <i>Gestión indirecta y mixta.</i>	280
a) Participación de particulares, en general, en la gestión de servicios públicos.....	280
b) Participación de organizaciones y empresas privadas en la gestión de las prestaciones de carácter social.....	281
c) Contratos de colaboración.....	286
d) Actividades privadas de interés público.....	287

3.5.2.2. <i>Gestión directa</i>	289
a) Organización administrativa del Estado español y régimen jurídico de las personas jurídicas públicas.....	290
b) Organismos públicos.....	292
c) Creación de Organismos públicos.....	295
d) La Administración instrumental (descentralizada).....	295
i. Personas jurídicas fundacionales. Fundaciones Públicas.....	298
3.5.3. Encuadramiento de las Mutuas	301
3.6. ¿SON LAS MUTUAS MUTUALIDADES?	304
3.6.1. El mutualismo, la previsión y el seguro	304
3.6.2. Antecedentes y evolución del mutualismo en España	308
3.6.2.1. <i>Antecedentes</i>	308
3.6.2.2. <i>Delimitación previsión social-seguro</i>	311
3.6.2.3. <i>El sistema público de Previsión Social</i>	314
a) Ley de Mutualidades de 1941.....	316
b) El Mutualismo Laboral.....	317
c) Mutualismo Administrativo y Cajas o Mutualidades externas.....	319
3.6.2.4. <i>Ordenación de los seguros privados</i>	321
3.6.2.5. <i>El Sistema público de la Seguridad Social</i>	321
a) Mutualismo administrativo.....	322
b) Extinción del mutualismo laboral y mantenimiento de un “mutualismo” administrativo obligatorio.....	325
c) Integración en la Seguridad Social del “mutualismo no integrado” en el Mutualismo Laboral y delimitación de la previsión social complementaria.....	328
3.6.2.6. <i>Regulación conjunta del aseguramiento general, mercantil y mutualista, y del mutualismo de previsión social</i>	329
3.6.3. El mutualismo actual en España	332
3.6.3.1. <i>Mutualidades de Previsión Social (libres)</i>	336

3.6.3.2. <i>Subsistencia de un “mutualismo” público o no libre y el sistema de la Seguridad Social.</i>	339
a) Mutualidades alternativas.	340
b) “Mutualismo” administrativo.....	343
c) Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.....	346
3.7. ¿SON LAS MUTUAS ASOCIACIONES DE NATURALEZA MUTUALISTA, MUTUALIDADES DE HECHO?	357
3.7.1. La identidad mutualista.	357
3.7.1.1. <i>Delimitación conceptual de la idea de mutualidad.</i>	357
3.7.1.2. <i>Mutualismo y cooperativismo</i>	360
a) Valores y principios del cooperativismo.....	362
b) Valores y principios e identidad del mutualismo.....	365
3.7.1.3. <i>La Economía Social.</i>	366
a) Concepto actual de Economía Social.....	370
i. El subsector no de mercado de la Economía Social.	374
ii. El subsector de mercado de la Economía Social.	375
iii. La Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social.....	377
3.7.1.4. <i>Las empresas de participación.</i>	378
3.7.1.5. <i>Enquadramiento de las Mutuas de Accidentes.</i>	380
3.7.2. ¿Ajustan las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la seguridad social su funcionamiento real a los principios y características de las empresas de participación, o de economía social en sentido amplio?	386
3.7.2.1. <i>Doble condición socio-usuario.</i>	386
3.7.2.2. <i>Participación democrática en la gestión.</i>	400
3.7.2.3. <i>Otras características.</i>	406
a) Adhesión voluntaria y abierta.	406
b) Autonomía e independencia.....	412

c) Autorresponsabilidad.....	419
d) Ausencia de ánimo de lucro.....	425
3.8. ¿DE QUIÉN SON LA MUTUAS?	432
3.8.1. El patrimonio de las Mutuas.	434
3.8.1.1. <i>El patrimonio histórico de las Mutuas.</i>	438
a) Aportaciones a las Sociedades de Prevención.	448
b) Administración y contabilidad del patrimonio histórico.	449
c) Destino del patrimonio histórico en caso de disolución.	450
3.8.1.2. <i>Naturaleza y régimen jurídico del patrimonio histórico de las Mutuas.</i>	453
3.8.1.3. <i>Constitución de nuevas Mutuas.</i>	457
a) Prestación de fianza.	457
3.8.2. Legitimación.	460
3.8.2.1. <i>La Mutua como entidad patrimonial.</i>	461
3.8.2.2. <i>La Mutua como (conjunto de actividades) organización que gestiona diversas parcelas de la Seguridad Social.</i>	463
3.8.2.3. <i>La Mutua como ente asociativo.</i>	466
a) El aseguramiento de la responsabilidad empresarial.	470
b) La “colaborar en la gestión de la Seguridad Social”......	470
c) La cobertura de determinados riesgos de los trabajadores.....	471
3.9. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.	472
BIBLIOGRAFÍA.	488

CAPITULO 1.

EL ACCIDENTE DE TRABAJO Y SU PROTECCIÓN EN ESPAÑA. DE LOS INICIOS DE LA INDUSTRIALIZACIÓN A LA LEY DE ACCIDENTES DE TRABAJO DE 1900.

1.1. INTRODUCCIÓN.

En la actualidad, las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social son asociaciones de empresarios, sin ánimo de lucro, integradas en el sistema de la Seguridad Social, que tienen encomendada la colaboración en la Gestión de las contingencia profesionales y de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes, así como la realización de actividades de prevención, recuperación y otras previstas en la vigente *Ley General de la Seguridad Social*. Simultáneamente, pueden actuar, privadamente, pero manteniendo la ausencia de interés lucrativo, como Servicios de Prevención ajenos, previstos en la *Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, en el mercado de la prevención en competencia con otras entidades mercantiles.

Históricamente, su origen está unido a la *Ley de Accidentes de Trabajo de 1900*. A partir de entonces, su desarrollo y evolución se vieron marcados por la evolución normativa en materia de contingencias profesionales y, desde 1967, por la creación y posterior desarrollo del sistema de la Seguridad Social, y desde la entrada en vigor de la *Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995*, por la aplicación y desarrollo de ésta.

Durante los procesos de industrialización decimonónicos, la aparición y proliferación de las máquinas y su concentración en la empresa industrial del siglo XIX, la siniestralidad laboral acabó por convertirse en un problema social de hondo calado, que forzó a los gobiernos a poner en marcha medidas para frenar su incidencia o para paliar sus consecuencias. En este contexto, la Mutua se configura como una entidad asociativa con la

finalidad de hacer frente, de forma solidaria, a las responsabilidades patronales derivadas del accidente de trabajo, a través de mecanismos de aseguramiento mutualista.

Su propia existencia, su naturaleza y razón de ser hay que vincularlas, por tanto, al menos inicialmente, a las transformaciones promovidas por la industrialización y la liberalización del trabajo, la aparición de la empresa moderna y del trabajo por cuenta ajena, y la conceptualización legal del accidente de trabajo como resultado de sus procesos de producción y organización, responsabilidad del patrono.

1.2. CONFIGURACIÓN DE LA SOCIEDAD INDUSTRIAL.

1.2.1. La industrialización: origen de la empresa industrial y accidentalidad.

Aunque, desde la antigüedad, la realización de actividades en las grandes obras públicas, la minería, la mar, o la construcción, siempre ha estado acompañada de altos niveles de siniestralidad, el desarrollo de la Revolución Industrial¹ y el crecimiento de la accidentalidad en el trabajo son fenómenos paralelos. La transformación de los procesos de

¹ La *revolución industrial* se identifica con el proceso histórico que imprime un conjunto de transformaciones en los métodos y en las características de la organización económica, que suelen ir asociados a un incremento de la población y un importante aumento de la producción de bienes y servicios, llevados a cabo de forma combinada con la aplicación de los principios doctrinales del liberalismo (libertad, igualdad y propiedad), mediante la acción de una clase dirigente, comprometida con llevarlos a la práctica, que acaban configurando una nueva sociedad capitalista. Entre dichas transformaciones Phyllis DEANE incluye: la aplicación sistemática de la ciencia y del conocimiento empírico al proceso de producción; el uso intensivo y extensivo de los recursos del capital en sustitución y complemento del esfuerzo humano; el movimiento de la población de las comunidades rurales hacia las urbanas y de la mano de obra de las actividades de producción primaria a la producción de bienes manufacturados y servicios; la ampliación y despersonalización de la unidad típica de producción; y la aparición de nuevas clases sociales y profesionales determinadas por la propiedad de los medios de producción. DEANE, P. *La primera revolución industrial* (7ª Edición), Barcelona: Península, 1989, p. 7.

Otro factor, generalmente poco resaltado, que a lo largo del tiempo ha mostrado sus efectos positivos sobre el desarrollo, mediante un adecuado funcionamiento del mercado, ha sido la combinación de dichos elementos con la generalización de las libertades políticas en un régimen democrático y representativo. Pueden verse, entre otros, con una amplísima bibliografía: HONDRICH, Karl Otto. *Desarrollo económico, conflictos sociales y libertades políticas*. Madrid: Fundación FOESSA, Euramérica, 1974. HOSELITZ, Best F.; MOORE, Wilbert. *Industrialización y Sociedad*. Madrid: Fundación FOESSA, Euramérica, 1971.

trabajo, la movilización y concentración de individuos y máquinas estuvieron acompañadas de la multiplicación de los accidentes en el lugar de trabajo².

Es en la empresa, en sus diversas formas, donde todos los procesos de modernización industrial encuentran uno de sus principales escenarios, ya que sintetiza el nivel de desarrollo alcanzado en cada momento por una actividad determinada. En este contexto, el concepto de revolución industrial suele englobar un “complejo de innovaciones tecnológicas que, al sustituir la habilidad humana por la maquinaria, y la fuerza humana y animal por la energía mecánica, provoca el paso de la producción artesanal a la fabril, dando lugar al nacimiento de la economía moderna”³.

Esta empresa industrial, además de por la mecanización y la introducción de nuevos sistemas de producción, vendrá configurada por la concentración de la fuerza de trabajo y el desarrollo de nuevos métodos de organización industrial, que dieron origen a un medio ambiente nuevo que plantea nuevas exigencias para todos sus integrantes, que se irá desarrollando en un contexto también nuevo, definido por el predominio del mercado como mecanismo de asignación de recursos, la producción y comercialización masiva, la división del proceso productivo y la especialización de los trabajadores⁴. A medida que el tamaño de la unidad productiva se hizo mayor, el taller y la unidad de trabajo familiar fueron sustituidos por la nave industrial y la fábrica⁵. Desde el principio, en la fábrica la especialización en las funciones productivas se llevó a extremos muy superiores a los alcanzados en la producción rural, lo que, junto a las dificultades para coordinar hombres y materiales en un espacio reducido, condujeron a considerables mejoras en la distribución y organización del trabajo.

² BILBAO, Andrés. *El accidente de trabajo: entre lo negativo y lo irreformable*. Madrid: 1997, Siglo Veintiuno de España Editores. p. 37.

³ LANDES, D. *Progreso tecnológico y revolución industrial*. Madrid: Tecnos, 1979, p. 15.

⁴ SUNDRIÁ, Carles. Los orígenes de la empresa industrial. En: COMIN, F. - MARTÍN ACEÑA, P. (et al) *La empresa en la historia de España. Ob. Cit.* p. 63.

⁵ SANCHEZ, Alex. La industria algodonera en Cataluña antes de la aplicación del vapor, 1783-1832. En: COMIN, F. - MARTÍN ACEÑA, P. (et al) *La empresa en la historia de España*. Madrid: Civitas, 1996, p. 154.

Pero la *fábrica*, explica LANDES⁶, suponía algo más que un centro de trabajo mayor, constituía un sistema de producción en sí mismo, basado en la redefinición característica de las funciones y responsabilidades de los distintos participantes en el proceso productivo. El empresario, además de contratar mano de obra y distribuir el producto terminado, proporciona tecnología y aporta los medios de producción, supervisando su utilización; mientras que el papel del obrero queda reducido a la prestación de su trabajo, dado que ya no posee ni aporta los medios de producción y no controla los procesos⁷. Entre uno y otro se produce una relación económica, o “nexo salarial”, y una relación funcional subordinada, basada en la supervisión y la disciplina.

El nuevo trabajador industrial debía enfrentarse con las máquinas en un medio hostil y con unos métodos de organización del trabajo nuevos, fuera de su entorno tradicional y sin instituciones que le sirvieran de apoyo. La desaparición de los gremios, cuyas ordenanzas solían recoger instrucciones precisas sobre la forma de realizar los trabajos, así como normas de seguridad y protección en el uso de productos, herramientas, utensilios y mecanismos diversos⁸, y que, además, tenían entre sus funciones socorrer al trabajador en caso de enfermedad, incapacidad o muerte, permite, por una parte, que el empresario pueda organizar la producción sin ningún tipo de control ni intervención externa, pero deja desprotegido al trabajador.

En este contexto, el accidente de trabajo y la enfermedad profesional se consideraban hechos cuya singularidad consistía en que acontecían en el lugar de trabajo, por lo que pertenecían al interior de la fábrica; al ámbito de las relaciones entre individuos regidas por las normas civiles; eran unos más de los riesgos que el individuo asumía libremente al trabajar, por lo que sus consecuencias quedaban circunscritas al trabajador

⁶ *Progreso tecnológico y revolución industrial*. Ob. Cit. p. 16.

⁷ Como señalara F. ENGELS, *Del socialismo utópico al socialismo científico*. Moscú: Editorial Progreso. s/f. p. 55. “Antes de sobrevenir la producción capitalista regía, con carácter general la pequeña producción basada en la propiedad privada del trabajador sobre sus medios de producción, eran medios de trabajo individuales, destinados tan sólo al uso individual y, por tanto, forzosamente mezquinos, diminutos, limitados”. “El papel histórico del modo capitalista de producción y de su portadora, la burguesía, consistió precisamente en concentrar y desarrollar estos dispersos y mezquinos medios de producción, transformándolos en las potentes palancas de la producción de los tiempos actuales”.

⁸ MOLINA BENITO, José Antonio. *Historia de la seguridad en el trabajo en España*. Consejería de Economía y Empleo. Junta de Castilla León. Valladolid. 2006. (pp. 59-78).

que lo padecía. El tratamiento civilista conllevaba que la responsabilidad, salvo prueba en contrario, era imputable al trabajador, con lo que el accidente no revestía especificidad alguna. Sin embargo, cuando el trabajador consigue demostrar que el accidente no tenía la causa en él, sino en el proceso de trabajo, cuya organización dependía de la voluntad del patrono, su demostración aparejaba el reconocimiento del carácter específico del accidente sufrido así como el señalamiento de la responsabilidad, que determinaba a su vez el derecho del trabajador a percibir una indemnización y quién debía hacerse cargo de la compensación⁹.

1.2.2. El proceso de modernización de la sociedad española.

En España, la configuración de esa nueva sociedad capitalista, mediante la transformación en los métodos y características de la organización económica, llevada a cabo de forma combinada con la aplicación de los principios doctrinales del liberalismo, a través de la acción comprometida de una clase dirigente, elementos que para Phyllis DEANE¹⁰ identifican el proceso histórico de la Revolución Industrial, fue lenta, complicada y se desarrolló, a lo largo del siglo XIX, con evidente retraso respecto de los países de nuestro entorno, sin que se pueda considerar finalizada hasta bien entrado el siglo XX¹¹.

⁹ BILBAO, Andrés. *El accidente de trabajo: entre lo negativo y lo irreformable*. Madrid: 1997, Siglo Veintiuno de España Editores. p. 39.

¹⁰ DEANE, PHYLLIS. *La primera revolución industrial* Ob. Cit. Véase nota 1.

¹¹ Gerald BRENAN, analizó la similitud y diferencias entre la Inglaterra de los primeros pasos de la Revolución Industrial y la España de la Restauración, que pasaba por la misma fase económica ciento cincuenta años más tarde. Entre las similitudes, describe un país agrícola gobernado por terratenientes, un movimiento industrial y minero que mira con desprecio al Parlamento que empieza a tomar auge, una clase media empobrecida y, en las grandes ciudades, generada por los jornales de hambre, una masa ignorante inquieta cuya existencia era considerada como un peligro permanente para la sociedad. En ambos casos, la corrupción política era grande y la iglesia había pasado a ser un instrumento en manos de los ricos. Sin embargo, ahí acababa el paralelismo. En 1750, dice BRENAN, en Inglaterra no había caciques ni policía armada de fusiles y existía un generoso sistema de leyes de protección del pobre, el comercio era floreciente y todo el capital y la energía estaban ocupados en desarrollar industrias nuevas. Era un organismo sano y enérgico, aunque en muchos casos despiadado y brutal, sus vicios eran propios del crecimiento rápido que suponía grandes cambios. Mientras que en la España de 1880 no existía ningún sistema legal de protección de la gente pobre y sí una policía represora, la mayor parte del capital era extranjero y el comercio estaba en manos de franceses e ingleses. El capitalismo ha sido en Inglaterra simplemente el desenvolvimiento normal de un estado de cosas; en cambio en España ha representado siempre algo extranjero que imitar, pero no constituía un íntimo motor para trabajar. BRENAN, Gerald. *El laberinto español*. Globus. Madrid. 1994. p.

En lo político, a pesar de que en España el liberalismo dio sus primeros pasos en una época tan temprana como 1812, la derogación de la producción legislativa de las Cortes de Cádiz¹² y el mantenimiento de la organización socio-política del Antiguo Régimen, llevado a cabo durante el reinado de Fernando VII, supuso retrasar el comienzo de la industrialización, en un momento crucial en que la revolución industrial británica se estaba extendiendo por el continente europeo. Ello, unido a la debilidad de las bases económicas y sociales¹³, dejó a España descolgada en la puesta en marcha de la modernización.

Durante la década liberal de 1834-1844¹⁴, con el restablecimiento y actualización de buena parte de la legislación gaditana, se intentó sentar las bases de una nueva sociedad, configurada, también en lo económico, de acuerdo con los principios doctrinales de libertad, igualdad y propiedad, que significó el fin de la ordenación gremial y la institucionalización de la libertad mercantil y contractual, la liberalización de la explotación de las tierras, de la industria, el trabajo y el comercio, permitiendo la creación de fábricas y ejercer oficios sin necesidad de ningún permiso. Sin embargo, hasta bien instaurada la Restauración¹⁵, el liberalismo no se consolida como sistema mínimamente estable, capaz de garantizar un grado razonable de convivencia pacífica y de facilitar, o, al menos, no interferir en la modernización económica y el desarrollo económico sostenido.

38 y ss.

¹² La legislación de la Cortes de Cádiz respondía, en líneas generales, a los objetivos básicos de constituir un nuevo régimen, basado en la soberanía nacional y en la garantía del ejercicio de los derechos individuales, y configurar una nueva sociedad basada en la interpretación individualista de los principios teóricos de libertad civil, igualdad ante la ley y propiedad (consagrados en la Constitución de 1812), como garantes de todo sistema armónico de relaciones sociales. Para ello se hacía necesario acabar con la sociedad estamental, liberar las tierras, como únicos bienes de producción entonces conocidos, y liberalizar las actividades y las relaciones económicas, a cuyo objeto se llevó a cabo una amplia producción legislativa. Sin embargo, ni las normas reformistas emanadas de las Cortes de Cádiz, ni las producidas durante el trienio constitucional (1820-1823) tuvieron, salvo contadas excepciones, efectividad dado el repetido retorno restaurador. Y es que la sociedad estamental, aunque debilitada por dichas iniciativas, pudo mantenerse en pie, gracias a la utilización de todos los recursos de poder y a la renuncia de cualquier forma de desarrollo económico.

¹³ Carencia de capitales y dependencia del capitalismo europeo y de la ayuda estatal, limitado crecimiento demográfico, transporte terrestre costoso, insuficiencia de recursos energéticos y el bajo nivel cultural. ARTOLA, M. *La burguesía revolucionaria*, Ob. Cit. Pág. 79.

¹⁴ MARTINEZ CUADRADO, M. *La burguesía conservadora (1874-1931)*. (6ª ed.) Alianza Universidad. Madrid. 1980. Pág. 322.

¹⁵ Para las transformaciones durante este período, puede consultarse: CABRERA, M.; DEL REY, F. *El poder de los empresarios: Política y economía en la España contemporánea*. 2002. Taurus, Madrid, p. 19-166.

El empresariado español, que debería liderar la modernización, constituía una mezcla de tipología de origen muy diverso: propietarios de tierras, hombres de negocios enriquecidos gracias a los contratos con el Estado, industriales y fabricantes modestos, maestros artesanos, almacenistas y tenderos, junto a prestamistas, especuladores y rentistas, banqueros, accionistas del ferrocarril y antiguos hacendados enriquecidos en las colonias¹⁶. En cuanto a los industriales, la mayoría, al margen de los extranjeros y algunos fabricantes catalanes, vascos, o individualidades aisladas dispersas por el territorio nacional, no pasaban de ser maestros artesanos o fabricantes modestos, cuyo radio de acción no solía superar el marco local y regional¹⁷.

En los niveles más bajos, los empresarios son tenderos y productores independientes al borde de la proletarización. Individualistas, austeros y ahorradores, atrasados tecnológicamente, defensores de sus raíces gremiales, de donde, en muchas actividades, mantienen los modos y las técnicas de producción, la organización y relaciones paternalistas. En estos negocios, propiedad y gestión coinciden en los mismos individuos. Se trataba de oficios, talleres manuales y pequeñas fábricas (albañiles, contratistas, carpinteros, herreros, panaderos o fabricantes de vino y aguardientes), donde el patrón era uno más en medio de un reducido número de empleados, raramente más de veinte, también de profesionales mercantiles, bares y fondas llevados por la familia. Distantes tanto de la industria como de los asalariados, a quienes van viendo con desconfianza creciente a medida en que se integran en organizaciones de clase con identidad propia.

El protagonismo de la modernización fue asumido por los empresarios extranjeros¹⁸, mientras que los españoles se afanaban en buscar del Estado rentas y protección frente a la competencia¹⁹.

¹⁶ CABRERA, M.; DEL REY, F. *El poder de los empresarios...Ob. Cit.* P. 45-55.

¹⁷ La situación industrial a principios del siglo XX sería aproximadamente la siguiente: El conjunto de la industria agroalimentaria, harina y pan representaría un 50,56 por ciento del total; la industria textil (algodonera, lanera, tintes, y otras) un 22 por ciento, mientras que las actividades siderometalúrgicas, concentradas en 762 empresas, supondría un 1,2 por ciento del total. MARTÍNEZ CUADRADO, M. *La burguesía ...*, *Ob. Cit.* Págs. 308-309.

¹⁸ Desde mediados del siglo XIX hasta la I Guerra Mundial, gracias a las facilidades de la legislación liberal de la época, España fue uno de los principales destinos del capital europeo, llamados, sobre todo, por la riqueza de sus yacimientos minerales, la necesidad de recursos financieros y la construcción de

En el plano económico, el proceso de consolidación de la empresa moderna, salvo alguna que otra experiencia puntera²⁰, se caracterizó por el retraso y la debilidad, reflejada en la escasez de iniciativas y la ausencia de grandes empresas, cuyas causas habría que buscarlas en la carencia de la estructura social y económica adecuada²¹.

España, al comenzar el siglo XX, continuaba siendo una economía fundamentalmente agraria, con el 46'4% del Producto Nacional proveniente del campo, grandes desequilibrios territoriales y tecnológicamente atrasada, con un desarrollo económico, en transición entre lo tradicional y la modernidad, liderado y financiado por extranjeros. Con una población eminentemente rural y campesina²², la renta de la mayoría

infraestructuras. Entre 1851 y 1931 se invirtieron en España 2.300 millones de Francos, procedentes, en un 60% de Francia, 25% del Reino Unido y 12% de Bélgica. CABRERA, M.; DEL REY, F. *El poder de los empresarios...Ob. Cit.* Pág. 56.

¹⁹ TORTELLA, Gabriel. La iniciativa empresarial, factor escaso en la España contemporánea. En: COMIN, F. - MARTÍN ACEÑA, P. (et al) *La empresa en la historia de España. Ob. Cit.* Pág. 49.

²⁰ En Barcelona, ya a lo largo del siglo XVIII, aunque utilizando técnicas manuales de producción, las fábricas de indianas y pintados adoptaron precozmente formas de organización de carácter capitalista, constituyendo un embrión de las nuevas formas de organización industrial, mediante la concentración de las operaciones de tejer y estampar en un mismo edificio con el objetivo de aumentar al máximo la producción mediante una mejor y más intensa utilización de la fuerza de trabajo, explotando todo lo posible las habilidades técnicas del trabajo artesanal mediante la concentración de las distintas operaciones, la aplicación de la división del trabajo y al establecimiento de una estricta disciplina laboral. SANCHEZ, Alex. La industria algodonera en Cataluña antes de la aplicación del vapor, 1783-1832. En: *La empresa en la historia de España. Ob. Cit.* p. 155-170.

²¹ Para C. SUDRIÀ, el problema más que de empresarios, que los hubo en número suficiente, sería de inexistencia de condiciones históricas para la generalización de la empresa moderna, siendo determinante la ausencia de la estructura social y económica adecuada para su generalización. SUNDRIÀ, Carles. Los orígenes de la empresa industrial. En COMIN, F. - MARTÍN ACEÑA, P. (et al) *La empresa en la historia de España. Ob. Cit.* p. 71.

²² Alrededor del 65% de la población ocupada trabajaba en el sector primario, sobre el 18% en los servicios, de la que más de la cuarta parte lo hacía en el servicio doméstico, y sólo cerca del 16 por ciento en la industria. El sector industrial contaba con unos 1.027.000 efectivos, incluyen los denominados "ates y oficios", que representan el 52%, y la construcción el 23% de los empleos. Sólo el 25% de los asalariados industriales realizan su actividad en una industria "moderna", lo que representa el 3'4% del empleo.

Población ocupada industrial en el Censo de 1900				
<i>Actividad</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Subtotal</i>	<i>%</i>
Artes y oficios	529.000	52		
Confección			257.000	49
Alimentación			109.000	21
Madera y Piel			63.000	2
Resto			100.000	29
Construcción	236.000	23		
Ind. Moderna	260.000	25		
Minas y canteras			76.000	29
Textil			120.000	46
Metalurgia			53.000	20
Química			10.000	4
Total Activos Industriales	1.027.000	100		

Fuente: CABRERA, M.; DEL REY, F. *El poder de los empresarios, Ob. Cit.* Pág. 45 y elaboración propia.

de los españoles procedía del salario agrícola, pagado en especie y alojamiento. Los niveles de nutrición, con una dieta a base de pan, legumbres y bacalao, vivienda, vestido, sanidad e instrucción eran pésimos, así como las condiciones de trabajo, con una esperanza de vida en torno a los treinta y cinco años, doce millones de analfabetos, que en algunas regiones representaban el 70% de la población; condiciones, todas ellas, que suponían, necesariamente, un importantísimo lastre para su desarrollo²³.

Los sectores clásicos de la revolución industrial se fueron desarrollando lentamente a lo largo del siglo XIX²⁴, haciendo frente a las suspicacias empresariales y a la reacción de los trabajadores²⁵. Primero el textil en Cataluña^{26, 27} y después, tras el fracaso industrial andaluz²⁸, la siderurgia vasca²⁹, más tarde, ya a mediados de siglo, por iniciativa extranjera, las explotaciones mineras del País Vasco, Huelva y Santander, principalmente, y la construcción del ferrocarril.

A principios del siglo XX, la producción industrial se distribuía de forma muy desigual. Cataluña concentraba cerca de un tercio de la población industrial. En Vizcaya, la extracción del hierro sería la base para la posterior creación de fábricas siderometalúrgicas, navieras, bancos y compañías de seguros que colaboraron en la construcción del ferrocarril. Valencia contaba con una industria sostenida por empresarios pequeños, pero muy

²³ CABRERA, M.; DEL REY, F. *El poder de los empresarios...Ob. Cit.* Págs. 30-35.

²⁴ Con adopción, a partir de la que se viene considerando fecha clave de 1832, de la energía del vapor en la industria manufacturera más representativa, así como de los procedimientos siderúrgicos modernos. NADAL, Jordi. Los comienzos de la industrialización española, en: *Ensayos sobre la economía española a mediados del siglo XIX*. Servicio de estudios del Banco de España. 1970. p. 204-205.

²⁵ Sobre las reacciones y conflictos, por parte de empresarios y trabajadores, originados por la instalación de las máquinas puede verse: TUÑÓN DE LARA, M. *El movimiento obrero en la historia de España. Ob. Cit.* p. 26-41.

²⁶ El primer impacto de la revolución industrial en España se produce en la industria textil con la utilización de máquinas de hilar y de talleres mecánicos movidos por energía hidráulica primero y después por vapor. Esta nueva industria se concentró en Barcelona, de forma que en 1858 contaba con el 83% de los telares del país, convirtiéndose en abastecedora del mercado nacional arruinado a las empresas artesanales. ARTOLA, M. *La burguesía revolucionaria, Ob. Cit.* p. 112-118.

²⁷ En Barcelona se crean nuevas empresa y se produce una concentración y mecanización de la producción, la instalación de nueva maquinaria importada de Inglaterra, lo que sitúa en esta ciudad y sus alrededores la aparición de la moderna empresa con una clase obrera también “moderna”. TUÑÓN DE LARA, M. *El movimiento obrero en la historia de España. Ob. Cit.* p. 30-32.

²⁸ Respecto a las pioneras iniciativas industriales andaluzas: CABRERA, M.; DEL REY, F. *El poder de los empresarios...Ob. Cit.* p. 53-54.

²⁹ Sobre todo en Vizcaya, que hacia 1875 inició un vertiginoso proceso de crecimiento industrial gracias la extracción y exportación de mineral de hierro a Gran Bretaña.

competitivos, volcados en las industrias del calzado, cerámica, madera, química, la alimentación y las construcciones metálicas. En Andalucía, la minería, en manos de extranjeros, ocupaba, alrededor de 58.000 personas, más del doble que Vizcaya y Asturias juntas, mientras que los empresarios autóctonos, aparte de invertir en agricultura, habían optado por la industria agroalimentaria, que en 1890 significaba el 60 por ciento de la producción nacional. En Madrid, que no comenzó a contar con una industria moderna hasta la segunda década del siglo, se concentraban artesanos, trabajadores de oficio y comerciantes, junto a un número importante de funcionarios, militares, profesionales liberales y servicio doméstico. En ese momento, las mayores empresas del país, en cuanto su número de trabajadores, eran las mineras y las ferroviarias.

Sin embargo, junto a las grandes empresas, escasas en nuestro país, habitualmente tomadas como referente en los procesos de modernización industrial, las empresas medianas y pequeñas de producción artesanal, muchas de ellas de carácter familiar, diseminadas por todo el territorio nacional, desempeñaron, en sectores como aceite, azúcar, harinas, vinos y alcoholes, tabaco, conservas de pescado, cuero y calzado, un papel principal en el desarrollo manufacturero³⁰, dando lugar a iniciativas industriales embrionarias, que contribuyeron a difundir las tecnología y los nuevos productos por el interior del país³¹.

En cuanto al nuevo trabajador industrial, proviene de agremiados sin recursos, trabajadores independientes rurales y campesinos atraídos por las iniciativas industriales urbanas. Al menos en las primeras etapas de la industrialización, los trabajadores cualificados, artesanos, o gentes de oficio aparecen como el componente básico del movimiento obrero. Estos trabajadores se encuentran muchas veces alejados de sus tradicionales entornos protectores familiares y sociales, aislados y desconocedores de las nuevas máquinas, herramientas y procesos de producción³².

³⁰ Puede verse el papel jugado por algunas de estas actividades, su desarrollo y evolución en: COMÍN, F.; MARTÍN ACEÑA, P. *La Empresa en la Historia de España*. 1996, Civitas, Madrid.

³¹ BENAUL BERENGUER, Josep M. Realidades empresariales y estructura productiva en la industria textil lanera catalana, 1815-1870. En: *La empresa en la historia de España. Ob. Cit.* 171-186.

³² MATÍNEZ GALLEGO, F. Disolución gremial y constitución societaria: Los términos del vínculo. Valencia, 1834-1868. En: CASTILLO, S. *Solidaridad desde abajo*. 1994. Centro de Estudios Históricos y

En general, las condiciones de trabajo son muy malas³³, con salarios de miseria, jornadas de doce o trece horas, incluso para mujeres y niños, tareas monótonas o trabajos a destajo y ninguna seguridad en el empleo. En los locales, sin aireación, higiene, medidas de seguridad ni precauciones, los trabajadores se hacinaban junto a máquinas mal instaladas y acondicionadas, las explosiones eran habituales y se producían numerosos accidentes, y los humos y las emanaciones tóxicas, que hacían insoportable el calor y el aire irrespirable, estaban en el origen de muchas enfermedades. Eran frecuentes las amputaciones de dedos y brazos en obreros de ambos sexos y menores de edad. Existen partes de ingresos en el Hospital de Barcelona de niños de ocho y diez años heridos por máquinas utilizadas en la preparación del algodón³⁴. En definitiva, una época de crecimiento y de importantes beneficios empresariales, donde el obrero no cuenta para nada, su realidad es sistemáticamente ignorada o, sencillamente, se les consideraba ciudadanos de segunda, ignorantes, viciosos y responsables de su propia situación³⁵. Condiciones, todas estas, que serán una constante a lo largo de todo el siglo XIX y buena parte del XX, y actitudes que dejarán su huella en algunos de los patrones de la cultura empresarial que ha llegado hasta nuestros días³⁶.

Confederación Nacional de Mutualidades de Previsión, Madrid, pp. 51-69.

³³ TUÑÓN DE LARA, dedica, en cada uno de los capítulos del libro que venimos siguiendo un epígrafe al análisis de la evolución, hasta 1936, de “la condición obrera: salarios precios y nivel de vida. Sobre las condiciones y seguridad en el trabajo. P. 31, 70, 114, 181, 267, 318, 397, 480, 568, 680, 770 y 839.

³⁴ La situación de los obreros en Barcelona a mediados del siglo XIX, fue analizada, entre otros por el doctor Joaquín FONT en su informe: *Consideraciones sobre los inconvenientes que irrogan a la salud de los jornaleros..., las fábricas, en especial las de vapor*. Trabajos de los que se hace eco TUÑÓN DE LARA. *El movimiento obrero en la historia de España, Ob. Cit.* p. 69, ya recogida con anterioridad por otros autores. La prensa, obrera y comercial, documentación y testimonios recogidos por la Comisión de Reformas sociales, y otros. Al respecto puede verse: ELORZA, A. Antología de El Eco de la clase obrera, *Revista de Trabajo*, n. 27-28, 1969.

³⁵ Sobre dicha actitud, para el caso industrial de Cataluña, TUÑÓN DE LARA cita a: JUTGAR, A. *Els burguesos catalans*, Barcelona, 1966, p. 78-79.

³⁶ Su generalización es evidente, sobre todo en el medio rural, casi hasta nuestros días, como ha quedado reflejado en la literatura, magistralmente relatado por DELIBES en *Los santos inocentes*. Al respecto, no puedo dejar de citar el siguiente relato de G. BRENAN (*El laberinto español, ob. Cit.* P. 152) recogido de DOBBY “Agrarian problems of Spain”. *Geographical Review of the American Geographical Society*. Abril, 1936. <<Recuerdo un incidente sobrevenido durante la visita (en 1935) a una granja experimental de cría de cerdos en una zona escondida de Andalucía. Destacaba la oscuridad, a un extremo del edificio, el resplandor de un fuego. Me acerqué allá y encontré a toda una familia de labriegos en cuclillas en torno a un hogar alimentado con ramas verdes que despedía tan espeso humo que apenas se podía respirar. Aquella maloliente inmundicia contrastaba con las bien fregadas pocilgas que acababa de ver. A mis preguntas contestó una mujer vieja: -”Sí, aquí vivimos. Peor que los cerdos”. A lo que el propietario, que me acompañaba, repuso indignado: -“Estáis bajo tejado. ¿Qué más queréis?”>>.

En el ámbito de las relaciones capital-trabajo, a lo largo del siglo XIX, las escasas normas laborales contenidas en la *Novísima Recopilación de 1805*, junto con los Decretos de desvinculación y liberalización de la mano de obra, se engarzaban en un derecho común presidido por el principio de autonomía de la voluntad de las partes, cimentado sobre el presupuesto de igualdad jurídica de los individuos en los intercambios y contratos que decidiesen realizar por su propio albedrío, del que se desprendía necesariamente el abstencionismo de los poderes públicos en la ordenación de las relaciones entre particulares, basado en la creencia liberal de la armonía del orden social, aplicable también a las relaciones de trabajo una vez desaparecidas o eliminadas las interferencias estatales o de las viejas corporaciones en el libre juego de las fuerzas económicas y sociales³⁷. En coherencia con dicho planteamiento, el ordenamiento jurídico, que no admite la posibilidad de conflictos ni de intereses colectivos, prohíbe las coaliciones, de obreros o de empresarios, que puedan atentar contra la “conurrencia indefinida del trabajo y de los capitales”³⁸; afirmación, ésta, que marcará toda la concepción liberal decimonónica de las relaciones laborales.

Este planteamiento liberal individualista pervive en la codificación civil de 1889, donde se incorpora el contrato de arrendamiento de servicios³⁹, dejando a la voluntad de los sujetos del contrato los aspectos esenciales de la relación de trabajo: salario, tiempo, intensidad, modo de prestación, condiciones físicas de la ejecución del trabajo, etc.

En cuanto a la seguridad y prevención en el trabajo, aunque caían dentro de las facultades organizativas del empresario, desde 1828 se dictaron diversas medidas de seguridad sobre el manejo de las máquinas, su protección y la prohibición de su manejo a menores que, además de muy insuficientes, fueron, durante mucho tiempo, sistemáticamente incumplidas por los fabricantes⁴⁰, más allá incluso de la aprobación de la *Ley de Accidentes de Trabajo* y el inicio de la legislación social a la entrada del siglo XX.

³⁷ MARTÍN VALVERDE, A. La formación del Derecho del Trabajo en España. Estudio preliminar. En: *Historia de la Legislación Social*. Congreso de los Diputados. Madrid. 1987. Pág. XXXII.

³⁸ ARTOLA, Miguel. *La burguesía revolucionaria*. Ob. Cit. Pág. 29- 69.

³⁹ Artículos 1.583 al 1.597.

⁴⁰ TUÑÓN DE LARA, M. El movimiento obrero en la historia de España, Ob. Cit. p. 35.

Desde un primer momento, las iniciativas legales de protección al trabajador⁴¹ no se consideraron adecuadas por todos para resolver los problemas de las relaciones de trabajo y la situación social de finales del siglo XIX, lo que fue origen de un intenso debate, como quedaría de manifiesto a través de las intervenciones reflejadas en los trabajos y propuestas de la Comisión de Reformas Sociales. Al final, serán problemas de índole política y la presión social los que cuestionen y pongan en crisis los principios del orden liberal en el ámbito de las relaciones laborales y del contrato civil de servicios, y los que llevaron al Estado, sin renunciar a tales principios, a intervenir en las mismas aceptando la debilidad contractual del trabajador.

1.3. ACCIÓN SOCIAL Y PROTECCIÓN FRENTE A LOS RIESGOS PROFESIONALES: DE LA INHIBICIÓN A LA INTERVENCIÓN ESTATAL.

1.3.1. Autoprotección y mutualismo.

Ante la indiferencia e incapacidad de los poderes públicos, a lo largo del siglo XIX, se produce, al igual que en aquellos países que se fueron incorporando a la industrialización, una reacción popular solidaria y autodefensiva que, a través de las denominadas Sociedades de Socorros Mutuos, intenta paliar los estados de necesidad debidos a la gravedad de las carencias generadas por la nueva situación económica y social, y hacer frente a la gran proliferación de accidentes de trabajo y enfermedades derivadas de su realización. Los Socorros Mutuos, se constituyen así en una vía de previsión popular que conecta con las antiguas prácticas solidarias, desarrolladas a través de las Cofradías Medievales, los Gremios o los Montepíos y Hermandades de Socorro del siglo XVIII⁴²,

⁴¹ En este sentido se produjeron algunas iniciativas tempranas que, sin embargo, no llegarían a cuajar. Proyecto de Código Civil de 1821, con una crítica a la igualdad formal de los contratantes en el “arrendamiento de industria y servicios” por el predominio contractual del empresario; Proyecto de Ley sobre “ejercicio, policía, sociedades, jurisdicción e inspección de la industria manufacturera, presentado en la Cortes Constituyentes en 1885, donde destacan las normas de protección al trabajo. MARTÍN VALVERDE, A. La formación del Derecho del Trabajo..., *Ob. Cit.* Pág. XXXIV.

⁴² Puede verse, la obra clásica: ROMEU DE ARMAS, A. *Historia de la previsión social en España. Cofradías, Gremios, Hermandades, Montepíos* (1944), Barcelona, 1981. Para la Hermandades y Montepíos:

donde, aquellas prácticas, se incrustarán con los nuevos elementos de concienciación social, constituyendo la clave y la principal razón de ser del mutualismo español decimonónico⁴³.

Dichos Socorros se orientaban preferentemente a paliar situaciones transitorias de necesidad por enfermedad o accidente, completados a veces con la asistencia sanitaria y los gastos farmacéuticos, en menor medida por la falta de trabajo, y, rara vez, por situaciones irreversibles, como la vejez y la invalidez permanente, que, salvo contadas excepciones⁴⁴, no pasaron de meros proyectos, debido a las dificultades económicas y técnicas que suponía su puesta en práctica⁴⁵. Sin embargo, pese a la precariedad de sus recursos, la debilidad del ahorro, junto a la nula incidencia de los seguros libres y la inexistencia del aseguramiento obligatorio u otras alternativas de previsión⁴⁶, confirieron a las Sociedades de Socorros Mutuos un relieve que ha sido calificado de *extraordinario*⁴⁷.

A diferencia de sus instituciones precursoras, estas sociedades, aunque inicialmente sólo socorren sin realizar funciones de previsión, fueron incorporando paulatinamente las ciencias actuariales a su gestión⁴⁸, hasta convertirse en instituciones de seguro⁴⁹, modernas

En: CASTILLO, S. (Ed.) *Solidaridad desde abajo*. Ob. Cit.: SÁNCHEZ DE MADARIAGA, E. De la “caridad fraternal” al socorro mutuo: Las Hermandades de Socorro de Madrid en el siglo XVIII, pp. 31-50; IBARZ GELABERT, J. El Montepío de San Pedro Pescador y las Sociedades de Socorros Mutuos de los estibadores de Barcelona. 1890-1936, pp. 107-124.

⁴³ MAZA ZORRILLA, E. Hacia una interpretación del mutualismo español decimonónico: peculiaridades y polivalencias. En: CASTILLO, S. (Ed.) *Solidaridad desde abajo*. Ob. Cit. pp. 391-407.

⁴⁴ CASTILLO, S. cita a la Asociación General de Empleados y Obreros de los Ferrocarriles de España, que otorgaba pensiones desde 1894. (*Las sociedades de socorros mutuos...Ob.Cit.* p. 21).

⁴⁵ En Guipúzcoa falló la creación de una *Caja de Retiros para la Vejez y los Inválidos del Trabajo* creada 1900 y gestionada por la Caja de Ahorros Provincial bajo la garantía de la Diputación Provincial. MARTÍNEZ MARTÍN, A. Las sociedades de socorros mutuos en Guipúzcoa: 1880-1936. En: CASTILLO, S. (Ed.) *Solidaridad desde abajo*. Ob. Cit. pp. 155-175.

⁴⁶ ...”El campo de la previsión social era casi un erial en la Cataluña de principios de siglo XX”... (¿qué ocurriría en el resto de España?). NADAL, J.; SUDRIA, C. *Història de la Caixa de Pensions*, 1981, Barcelona, pp. 60-61. Cita en: El mutualismo contemporáneo en una sociedad industrial. Anotaciones sobre el caso catalán (1880-1939). CASTILLO, S. *Solidaridad desde abajo*, Ob. Cit. Pp. 71-86.

⁴⁷ “El mutualismo espontáneo ha tenido un desarrollo normal en España y comparado con el retardamiento de otras actividades sociales en nuestro país, podemos, incluso, calificar tal desarrollo de extraordinario”. GALLART FOLCH, A. *Derecho Español del Trabajo*. Ob. Cit. p. 355. Cita en CASTILLO, S. Las sociedades de socorros mutuos en la España Contemporánea. *Solidaridad desde abajo*. Ob. Cit. p.2.

⁴⁸ Buena parte de dicha modernización se debió a la labor y aportación teórica realizadas por José MALUQUER (puede verse: *Curso inicial del retiro obrero*. Barcelona: Biblioteca de economía española, Orbis. 1986), de quién Raymon CARR (*España 1808-1975*, (9ª) 1999, Barcelona, Ariel, pp. 441-442.) dice: “En España, la idea de un *welfare state* basado en los seguros de los trabajadores fue cosa de un hombre obseso, José Maluquer”... “que por su trabajo en una compañía de seguros había llegado a ser un converso de la seguridad social como fórmula matemática de la solidaridad humana”.

mutualidades de previsión social, es decir, asociaciones de personas que se hallan expuestas a los mismos riesgos (principalmente personales o, en algunos casos, patrimoniales), cuya finalidad fundamental es asegurar a sus miembros. Este modelo mutualista de acción social se irá implantando hasta constituir una imponente red de previsión social voluntaria y popular⁵⁰, que coexistirá, primero en competencia con el sistema de aseguramiento mercantil y, más tarde, ya en el siglo XX, con el sistema público de seguros sociales.

1.3.1.1. Las Sociedades de Socorros Mutuos. Origen y evolución⁵¹.

Desde la perspectiva de los planteamientos teóricos del liberalismo, las relaciones sociales producidas con entera libertad deberían llevar, sin la intervención del Estado, a acuerdos contractuales armoniosos libremente pactados según la voluntad individual de las partes⁵². Por esta razón, el ordenamiento jurídico, no sólo no prevé la eventualidad de intereses y conflictos colectivos, sino que impedirá toda acción o coalición colectiva en defensa de cualquier tipo de interés. Así, el artículo 461 del *Código Penal de 1848*, dentro del apartado “De las maquinaciones para alterar el precio de las cosas”, imponía penas de arresto mayor y multa a los que (empresarios o trabajadores) se coligaren con el fin de encarecer o abaratar abusivamente el precio del trabajo o regular sus condiciones.

⁴⁹ La esencia del seguro consiste en el reparto de entre varios asegurados del valor económico de la pérdida sufrida por alguno de ellos a consecuencia de un hecho fortuito, pero calculable. Se trata de distribuir entre muchos las pérdidas económicas que sufren algunos, en un régimen de igualdad de derechos y obligaciones. Su eficacia depende de que el conjunto de *primas* de los asegurados permita la indemnización económica de las pérdidas sufridas por algunos de ellos como consecuencia de sucesos fortuitos a que están expuestos todos. Las entidades aseguradoras pueden ser *Mutuas*, asociaciones voluntarias, generalmente sin ánimo de lucro, en las que los asegurados son al mismo tiempo aseguradores y participan democráticamente en su gestión y administración; *Sociedades Mercantiles de Seguros*, empresas que gestionan y administran los seguros de un colectivo (vinculado contractualmente) con una finalidad lucrativa y respondiendo, frente a los asegurados con capital de garantía; *El Estado*, como administrador de instituciones de Seguridad Social. CASTILLO, S. Las sociedades de socorros mutuos en la España Contemporánea. *Solidaridad desde abajo*. Ob. Cit. p.2.

⁵⁰ A principios de 1887, poco antes de la promulgación de la Ley de Asociaciones, existían 664 sociedades de socorros mutuos. MAZA ZORRILLA, E. Hacia una interpretación del mutualismo español decimonónico: peculiaridades y polivalencias. . En CASTILLO Santiago (Ed.) *Solidaridad desde abajo*, Ob. Cit. pp. 391-407.

⁵¹ Obra imprescindible sobre el origen, evolución y actividad de estas instituciones: CASTILLO, S. (Ed.) *Solidaridad desde abajo. Trabajadores y Socorros Mutuos en la España Contemporánea* Ob. Cit., que recoge trabajos de investigación presentados al *I Encuentro Internacional sobre Sociedades de Socorros Mutuos de los Trabajadores en España. Siglos XIX y XX*.

⁵² ARTOLA, M. La burguesía revolucionaria. Ob. Cit. Pág. 196.

Dicha prohibición, aunque más tarde, por razones políticas, ideológicas y de orden público, se hará extensible a la generalidad de las asociaciones⁵³, al menos en un principio, hay que situarla en un plano economicista de orientación individualista y en defensa del principio de libertad de empresa. Su finalidad era la de eliminar el control y el monopolio que sobre determinados oficios y actividades económicas mantenían los gremios y otras instituciones corporativas, liberalizándolas y garantizando la libre concurrencia entre capital y trabajo, en cuanto a la admisión al trabajo y la fijación de sus condiciones y salario.

Desde esa perspectiva, nada impedía el mantenimiento de ciertas estructuras corporativas asistenciales, muchas de ellas con un carácter religioso, cultural o filantrópico. Como defiende REVENTOS⁵⁴, el *Decreto de 8 de julio de 1813*, que estableció, aunque de forma efímera⁵⁵, la libertad de industria y de trabajo⁵⁶, no exige la desaparición de los gremios, sino que proclama el principio de libertad económica, respetando el derecho general de asociación y las formas tradicionales de los gremios como soportes de intereses sociales en el orden de la previsión o de la moral profesional.

Tras su restablecimiento, mediante *Real Decreto de 20 de enero de 1834*, el *Real Decreto de 6 de diciembre de 1836* reorganizó los gremios adaptándolos a los principios doctrinales liberales, mediante la abolición de sus privilegios, pero manteniéndolos como asociación de socorros mutuos de integración obligatoria para el productor⁵⁷. Más tarde, por *Real Orden Circular de 28 de febrero de 1839* se autorizó la constitución de sociedades obreras con fines mutualistas y benéficos, permitiendo la libre asociación a quienes persiguiesen “el auxiliarse mutuamente en sus desgracias, enfermedades, ...”, y se ordena a los gobernadores “estimular a los trabajadores para que constituyesen corporaciones de

⁵³ Al respecto, sobre los avatares y la legislación, puede verse: ALARCÓN CARACUEL M. R. *El derecho de asociación obrera en España (1839-1900)*. Ediciones Revista de la Revista de Trabajo. 1975, Madrid, (Anexos legislativos).

⁵⁴ REVENTÓS CARNER, Juan. *El movimiento cooperativo en España*. Barcelona: Ariel, 1960, p. 48.

⁵⁵ Menos de un año, hasta la restauración, en 1814, del Antiguo Régimen durante el reinado de Fernando VII.

⁵⁶ “1º. Todos los españoles y extranjeros avecindados o que se avecinen en los pueblos de la monarquía, podrán libremente establecer las fábricas o artefactos de cualquier clase que les acomode sin necesidad de ningún permiso ni licencia, con tal de que se sujeten a la salubridad de los mismos pueblos.

2º. También podrán ejercer libremente cualquier industria u oficio útil, sin necesidad de examen, título o incorporación a los gremios respectivos, cuyas ordenanzas se derogan de esta parte”.

⁵⁷ MARTÍNEZ GALLEGOS, F. A. *Disolución gremial y constitución societaria: los términos del vínculo*. Valencia, 1834-1868. En CASTILLO S. (Ed.) *Solidaridad desde abajo*, Ob. Cit. p. 53.

ayuda mutua⁵⁸, con lo que se establece un nuevo marco para la organización mutualista, permitiendo que los socorros mutuos se extendieran a los obreros de fábrica y de taller, y de paso, el mantenimiento de corporaciones típicamente gremiales que en algunos casos evolucionaron hasta convertirse en asociaciones patronales⁵⁹.

Pese a ello, durante todo el siglo XIX, salvo el paréntesis del sexenio democrático (1868-1874), la actitud estatal frente al asociacionismo mutualista, estuvo marcada por la desconfianza, la arbitrariedad y las trabas. Por *Real Orden de 25 de agosto de 1853*, se suspendió la *Real Orden de 28 de febrero de 1839*, prohibiendo la constitución de nuevas asociaciones, y mediante *Decreto de 30 de abril de 1857*, se declararon disueltas todas las asociaciones de trabajadores, incluso las de finalidad benéfica y de socorros mutuos⁶⁰. Aunque, poco después, se restablecen mediante la *Real Orden de 26 de noviembre de 1859*, que fijó nuevas normas para la creación y funcionamiento de las Sociedades de Socorros Mutuos. Pero incluso, más tarde, la primera etapa de la Restauración estuvo caracterizada por la represión y una actitud dubitativa, hasta tal punto que, tras el reconocimiento del derecho de asociación, por la *Constitución de 1876*, hubo que esperar once años para la promulgación de la *Ley de Asociaciones de 1887*, que diseñará el nuevo marco normativo de las sociedades de socorros mutuos.

Frente a dicha situación, dado que durante los períodos de permisividad o de apoyo los socorros mutuos quedaban como la única modalidad de asociación permitida, aprovechando el resquicio legal, tanto trabajadores asalariados (proletarios industriales urbanos y obreros agrarios), como pequeños productores independientes (industriales, artesanos y comerciantes), profesionales e incluso capas superiores de la población, encontraron en ellos refugio para la defensa y promoción de sus respectivos intereses colectivos, no siempre orientados al socorro. No obstante, a pesar de su generalizada instrumentalización y de los obstáculos legales, fueron muchas las sociedades que se constituyeron con el principal objetivo de buscar la autoprotección frente a la enfermedad y

⁵⁸ ARTOLA, M. *La burguesía revolucionaria*, Ob. Cit. p. 172.

⁵⁹ CASTILLO, S. Las sociedades de socorros mutuos en la España contemporánea. En CASTILLO, S. (Ed.) *Solidaridad desde abajo.*, Madrid Unión General de trabajadores, Centro de Estudios Históricos. 1994, p. 10.

⁶⁰ VALDÉS DAL-RE, F. *Las cooperativas de producción*. Madrid: Montecorvo. 1975, p. 45-49.

la incapacidad, en un momento en que, ni siquiera para los accidentes laborales y hacer frente a los estados de necesidad que generaban, existían mecanismos asistenciales ni de seguro.

a) Tipología.

Atendiendo a su origen y a los procesos de diversificación y especialización que fueron sufriendo, las Sociedades de Socorros Mutuos, según la terminología empleada por sus primeros tratadistas y las estadísticas españolas de la época⁶¹, se suelen clasificar en cuatro grupos: las que tienen un origen *gremial*, diferenciándose entre las *patronales*, *de oficio*, *obreras* y *mixtas*; las creadas en el seno de una *empresa*; las *populares*, interclasistas, en las que no se exige requisito socio-profesional específico; a las que algunos añaden el mutualismo de los *sindicatos agrarios*, de principios del siglo XX.

i. Socorros Mutuos Gremiales.

Como ha quedado señalado, el origen principal de los Socorros Mutuos hay que vincularlo con los procesos de disolución y transformación gremial⁶², fundamentalmente a partir de la *Real Orden de 28 de febrero de 1839*, por la que, como sabemos, se dejaba a los gremios vía libre para conservar sus específicas facetas mutualistas. Algunos de ellos, no obstante, continuaron manteniendo durante algún tiempo cierto control corporativo sobre la producción⁶³, hasta que, paulatinamente, bien se liquidaron y repartieron su patrimonio para su capitalización en actividades individuales, o bien se fueron adaptando a las disposiciones

⁶¹ JORNADA DE POZAS, L. Las Sociedades de Socorros Mutuos en el reino de Valencia. *Actas de la Conferencia sobre seguro de enfermedad e invalidez*. 1922. Barcelona. P. 279-321. Citado por CASTILLO, S. Las sociedades de socorros mutuos en la España Contemporánea. *Solidaridad desde abajo*. Ob. Cit. P. 3, nota 5.

⁶² MATÍNEZ GALLEGO, F. Disolución gremial y constitución societaria: Los términos del vínculo. Valencia, 1834-1868. Ob. Cit. pp. 51-69; FULLANA, P. Las Sociedades de Socorros Mutuos en Mallorca en la segunda mitad del siglo XIX, (1839-1900). En: CASTILLO, S. *Solidaridad desde abajo*. Ob. Cit. pp. 347-371.

⁶³ Ya en 1850, muchas de ellas, ante la ausencia de normas en sus talleres, acudiendo a la reglamentación gremial para fijar verticalmente al trabajador a una nueva disciplina laboral. De esta forma pervivieron, junto a costumbres, léxico y formas de hacer las cosas, normas de producción, medidas de prevención y de seguridad e higiene, acompañando a la previsión del socorro mutuo.

vigentes⁶⁴, sobre todo a partir de la *Real Orden de 26 de noviembre de 1859*, por la que se dictan normas para la creación y funcionamiento de las Sociedades de Socorros Mutuos, las cuales, según su composición inicial, terminarían acercándose a un modelo de socorro mutuo patronal, de oficio u obrero⁶⁵.

En el primero de los casos, la transformación gremial fue utilizada por los maestros más prósperos convertidos en industriales, para consolidar su patrimonio y posición preeminente, o para constituir una autentica *patronal* a partir de la herencia gremial. En la mayoría de estas sociedades de socorros mutuos, los trabajadores que no llegaban a oficial tenían vetado su encuadramiento en la misma, y, aunque inicialmente abiertas a oficiales, en la mayoría los maestros se reservaban el control dominando los órganos de gobierno. A veces, junto a dueños de taller, integraban la sociedad miembros de la burguesía local, abogados y comerciantes.

A medida que la “cuestión social” se fue evidenciando, algunos de estos grupos patronales, intentaron recurrir a su experiencia gremialista para hacer frente o diluir el antagonismo de clases, a través de dos opciones⁶⁶: El *patronato industrial*, mediante el establecimiento, por los propios dueños de la industria, de sistemas de socorro paternalista, generalmente de ámbito reducido a la propia empresa; o un *neogremialismo orgánico*, mediante la libre unión, en sociedades de socorro, de capitalistas, empresarios, maestros, oficiales y obreros dedicados a la misma actividad, potenciando así la adscripción o identificación con el oficio para limar u ocultar las contradicciones de clase.

En ocasiones, la asociación adquiriría una naturaleza *mixta*, como el *Montepío de San Pedro Pescador*, que agrupaba a estibadores del Puerto de Barcelona, obreros y capataces,

⁶⁴ En Valencia, en 1858, 22 gremios tuvieron que acatar la orden del gobernador de transformarse en sociedad de socorros mutuos. MARTÍNEZ GALLEGU, F. A. Disolución gremial y constitución societaria: los términos del vínculo. Valencia, 1834-1868. . En CASTILLO, S. (Ed.), *Solidaridad desde abajo*, Ob. Cit. pp. 61-65.

⁶⁵ Sobre su evolución y experiencias en ambos sentidos: MARTÍNEZ GALLEGU, F. Disolución gremial y constitución societaria: Los términos del vínculo. Valencia, 1834-1868. Ob. Cit. pp. 51-69

⁶⁶ MARTÍNEZ GALLEGU, F. A. Disolución gremial y constitución societaria: los términos del vínculo. Valencia, 1834-1868. . En CASTILLO. S. (Ed.), *Solidaridad desde abajo*, Ob. Cit. pp. 68-69.

para, en principio, cubrir el accidente sufrido en las tareas de carga y descarga a bordo de los barcos.⁶⁷

También inicialmente, muchos empresarios modestos, próximos a los intereses de las capas populares, mantuvieron su integración como sociedad de socorros mutuos, mediante estructuras localistas y fragmentadas en oficios, aferradas a sus raíces gremiales (albañiles, carpinteros, panaderos, tenderos, etc.).

La tercera dirección fue tomada por maestros, oficiales y obreros ya proletarizados, mediante la constitución, *ex novo*, de sociedades que encuadraban a gentes de un mismo oficio o actividad, simultaneando, generalmente, las actividades de previsión con el cooperativismo de consumo y de producción⁶⁸, que en algunos casos sirvieron de tapadera para la organización de actividades de resistencia, constituyéndose, tal como relata Fernando GARRIDO⁶⁹, en germen del movimiento obrero. Con el tiempo, muchas de ellas, conservando el nombre inicial alusivo al oficio o rama de actividad, se fueron abriendo a otros colectivos sin ninguna identificación profesional.

ii. Socorros Mutuos de empresa.

Los grandes empresarios, que generalmente se organizaron, al margen del proceso indicado, alrededor de instituciones de carácter económico que subsistieron de la etapa anterior (Cámaras de Comercio Industria y Navegación, Sociedades Económicas, Ligas de

⁶⁷ IBARZ GELABERT, J. El Montepío de San Pedro Pescador y las sociedades de socorros mutuos de los estibadores del Barcelona (1890-1939). En: CASTILLO, S. *Solidaridad desde abajo*. Ob. Cit. pp. 107-123.

⁶⁸ VALDÉS DAL-RE, F. *Las cooperativas de producción*. Montecorvo. Madrid, 1975. pp. 45-49.

⁶⁹ Dando cuenta de que en 1840 se constituyó en Barcelona una sociedad de tejedores que funcionó hasta que en 1843 fue prohibida por el General Prim. Por esta causa, “las asociaciones de socorros mutuos de obreros tenían que convertirse en sociedades secretas”. GARRIDO TORTOSA, Fernando. *Historia de las clases trabajadoras. IV El trabajador asociado*. ZERO, Madrid, 1973. pp. 26-27.

En realidad, esta conocida organización, germen del sindicalismo español, se trataba de dos instituciones: la *Asociación de Tejedores*, caja de resistencia o “sindicato con fines reivindicativos”, y la *Asociación Mutua de Protección de Tejedores de ambos sexos*, sociedad de socorros mutuos, constituida para resolver problemas de previsión social (paro forzoso, enfermedad, invalidez, etc.), y una Compañía Fabril. Para el origen y avatares de dicha asociación: REVENTÓS CARNER, Juan. *El movimiento cooperativo en España*. Ob. Cit. pp. 47-57.

Propietarios y Agrupaciones diversas), también recurrieron al mutualismo de manera voluntarista y paternalista, o por razones humanitarias o religiosas⁷⁰.

Sobre todo en las grandes empresas, se pusieron en marcha diversos mecanismos de protección para hacer frente a las necesidades de sus operarios, aunque también como medida de domesticación y control, y como estrategia de “pacificación” o para la fijación de la mano de obra a la empresa⁷¹. Esta preocupación mutualista se inscribía en una labor asistencial mucho más amplia que los socorros mutuos, que incluía viviendas, hospitales y escuelas, que, en algunos casos, eran completados con cooperativas de consumo o economatos, siempre controlados por la empresa⁷². Algunas de estas organizaciones, ya durante el primer tercio del siglo XX, darán lugar a la creación de sindicatos de empresas.

Cuanto mayor era la empresa, las coberturas, generalmente, gozaban de mayores garantías y amplitud, frente a las de las sociedades obreras o populares, más escasas de medios. Las prestaciones, que incluían la asistencia médica y farmacéutica y subsidios diarios por enfermedad e invalidez, eran financiadas por cantidades descontadas de la nómina de trabajador y por aportaciones directas de la empresa, que, además, solía correr con las pérdidas cuando no se cubrían con los beneficios de los economatos.

Estas sociedades de socorros, aunque a veces la empresa se limitaba a dar su autorización y ayudar a su sostenimiento sin intervenir directamente en ellas, generalmente se organizaban bajo la protección, tutela y control de la empresa y solían ser obligatorias para sus obreros⁷³. La junta directiva, con la presencia de algún representante de los trabajadores, solía estar controlada y vinculada a la compañía. Dicho control podía llegar a que el empresario unilateralmente y de forma discrecional disolviera la sociedad. En

⁷⁰ Al respecto pueden verse: ARTOLA, M. *La burguesía revolucionaria*, Ob. Cit. P. 169-170; BRENAN, G. *El laberinto español*. Globus, Madrid. 1994, p. 56; CABRERA, Mercedes; DEL REY, Fernando. *El poder de los empresarios*. Ob. Cit. p. 160; MARTINEZ CUADRADO, M. *La burguesía conservadora (1874-1931)*. (6ª ed.) Alianza Universidad. Madrid. 1980. Pág. 350.

⁷¹ URÍA GONZÁLEZ, J. Mutualismo y sociedades de socorros mutuos en Asturias. Una visión de conjunto (1898-1936). En: CASTILLO, S. *Solidaridad desde abajo*. Ob. Cit. p. 237.

⁷² MARTÍNEZ MARTÍN, M. A. las sociedades de socorros mutuos en Guipúzcoa (1880-1936). En: CASTILLO, S. *Solidaridad desde abajo*. Ob. Cit. pp. 166-167.

⁷³ URÍA GONZÁLEZ, J. Mutualismo y sociedades de socorros mutuos en Asturias. Una visión de conjunto (1898-1936). En: CASTILLO, S. *Solidaridad desde abajo*. Ob. Cit. p. 237 (nota 20).

algunos casos, las organizaciones obreras, vigilantes y recelosas de la intervención patronal, denunciaron abusos acusando al patrón de usar los beneficios sociales para construirse casas o destinar sus fondos para hacer frente al pago de las indemnizaciones por los accidentes de trabajo⁷⁴.

Sobre todo en el País Vasco y en Asturias, en la práctica totalidad de las grandes empresas y en algunas de menor entidad, existieron ejemplos de mutualismo empresarial. En la *Unión Hullera y Metalúrgica*, los socios tenían derecho, una vez acreditado un período previo de cotización, a la asistencia médico farmacéutica extensible al núcleo familiar y, generalmente en relación a las cuotas satisfechas, a un subsidio diario por enfermedad o accidente que, según las disponibilidades económicas y teniendo en cuenta la gravedad de las dolencias y los años trabajados, podía oscilar entre el 30 o el 60 por ciento del jornal. En caso de “inutilidad” para el trabajo por accidente o enfermedad laboral, además del subsidio diario durante el tiempo de curación, o superado el período máximo de recuperación establecido, se le entregaba una indemnización en metálico que podía llegar a los 200 jornales anuales, y, en caso de muerte, a la viuda, mientras permaneciera en tal estado, se le entregaba una pensión de entre los 70 y los 120 jornales al año, según el número de hijos pequeños, mientras que para los huérfanos menores de 15 años era de 50 jornales⁷⁵.

Muchas de ellas continuaron incluso ya aprobada la *Ley de Accidentes de Trabajo*. En 1904 existían 23 sociedades con 10.548 socios, controladas por la empresa fundadora. Entre ellas destacaron: *La Caja de Socorro para empleados de obreros de la Fábrica de construcciones metálicas y material móvil de Ferrocarril de Beasain*, de la que la inspección de trabajo de Guipúzcoa emitió informes muy favorables sobre la seguridad en el trabajo, el cumplimiento de las leyes sociales y sus medidas⁷⁶; la *Sociedad de Socorros*

⁷⁴ *La Aurora Social*, Oviedo, nº 62 de 1900. URÍA GONZÁLEZ, J. Mutualismo y sociedades de socorros mutuos en Asturias. Una visión de conjunto (1898-1936). En: CASTILLO, S. *Solidaridad desde abajo*. Ob. Cit. p. 237 (nota 22).

⁷⁵ *Reglamento de la Caja de Socorros de la Unión Hullera y Metalúrgica*, (1889). MARTÍNEZ MARTÍN, M^a. A. Las sociedades de socorros mutuos en Guipúzcoa: 1880-1936. En: CASTILLO, S. *Solidaridad desde abajo*. Ob. Cit. p. 198.

⁷⁶ MARTÍNEZ MARTÍN, M^a. A. Las sociedades de socorros mutuos en Guipúzcoa: 1880-1936. En: CASTILLO, S. *Solidaridad desde abajo*. Ob. Cit. p. 166.

Mutuos de la fábrica de Mieres; y la Caja de Socorros de la Sociedad Hullera Española, en Asturias.

iii. Socorros Mutuos Populares.

Después de un período inicial en el que la mayoría de las Sociedades de Socorros Mutuos provienen de la transformación de antiguas organizaciones gremiales, del incipiente asociacionismo obrero o de las empresas, a partir de la Restauración, el mutualismo se abre a otros colectivos y serán las sociedades de socorros *populares*, las que consigan mayor incidencia. Aunque con mayoría obrera, ya no están definidas por la pertenencia a una determinada profesión u oficio, su composición es interclasista y mantienen una neutralidad ideológica, sin apenas ya acción colectiva reivindicativa, y suelen estar levemente subvencionadas.

Entre ellas, se generó un tipo de *socorro de pobres*, que solía poseer la estructura de hermandad o cofradía, no siempre de carácter confesional, integrado por un colectivo considerablemente mayor que el ubicado en las mutualidades anteriores, sin especificidad de oficio, constituido por una masa de trabajadores sin cualificación, empobrecida, procedente del campo y de las actividades gremiales. Su diferencia respecto a aquellas estriba en que las cuotas que pagaban los socios o inscritos eran muy bajas y que estaban dirigidas por la clase dominante, a través de asociaciones seculares o de la Iglesia⁷⁷.

iv. Mutualismo de los sindicatos agrarios.

Junto al mutualismo de previsión social de origen obrero o profesional, hubo otro que apareció y se desarrolló, ya a principios del siglo XX, en el ámbito rural y agrario

⁷⁷“La mayor parte de los trabajadores de la ciudad no estaban en condiciones de eludir la proletarización. Ya eran proletarios. Sus prioridades residían en evitar el asilo o la mendicidad y en asociarse con los de su misma clase para ser socorridos en la enfermedad o para tener un entierro que dignificase su pobre existencia. Este sector social representaba un monto de fuerza de trabajo mayor del que podían absorber los talleres las obras públicas efectuadas en Valencia. A la par, estaban lejos de adquirir conciencia de clase y aceptaban la mediatización de la burguesía o la Iglesia para acogerse al socorro mutuo. Si alguna vez tuvieron tradición artesanal-corporativa, y es innegable que no pocos debieron tenerla, se veían en la perentoria necesidad de subyugarla a las necesidades impuestas por la más que mediata subsistencia”. MARTÍNERZ GALLEGO, F. A. Disolución gremial y constitución societaria: los términos del vínculo. Valencia, 1834-1868. En: CASTILLO, S. (Ed.), *Solidaridad desde abajo, Ob. Cit.* pp. 61-65.

vinculado a los sindicatos Católicos Agrarios, que, junto con actividades de cooperativismo agrario y cajas rurales, se dedicaban a actividades tanto de previsión social, sobre todo subsidios de enfermedad, como del aseguramiento del ganado y de las propiedades rurales. Estas organizaciones mutualistas, muy protegidas y subvencionadas, eran promovidas y tuteladas por grupos propagandistas de la acción social católica o las propias autoridades eclesiásticas, que ostentaban, junto a socios protectores, su gestión y control, mientras que los grandes propietarios rurales del lugar y personas de alta condición social solían ser socios honorarios⁷⁸.

La doctrina social de la Iglesia apoyó también explícitamente el mutualismo obrero, popular y urbano, con un tratamiento especial hacia las mujeres⁷⁹, al considerar que contribuían a aliviar las situaciones de necesidad y evitaban caer en la miseria, desarrollando un modelo propio, alejado de posturas que pudieran llevar a postulados propicios a la lucha de clases y a veces como instrumento contra los sindicatos de izquierdas⁸⁰.

1.3.3. Inicios y consolidación de la intervención estatal.

1.3.3.1. Cambio de orientación y el nuevo papel del Estado.

A lo largo del siglo XIX, ante la generalización del conflicto social⁸¹ el liberalismo fue modificando su interpretación sobre el papel del Estado, de tal manera que permitió el inicio de una política moderadamente reformista, tuitiva y urgente para hacer frente a

⁷⁸ Ver CARASA SOTO, P.: “El mutualismo de los sindicatos agrícolas y de las cajas rurales durante el primer tercio del siglo XX”, en VARIOS: *Solidaridad desde abajo...*, Ob. Cit., pp. 457-458.

⁷⁹ GARCÍA CHECA, A. Ideología y práctica de mutualismo católico femenino en Cataluña, 1900-1930. En: CASTILLO, S. *Solidaridad desde abajo*. Ob. Cit. pp. 125-134.

⁸⁰ CARRASA SOTO, Pedro. El mutualismo de los sindicatos agrícolas y de las Cajas Rurales durante el primer tercio del siglo XX. En: CASTILLO, S. *Solidaridad desde abajo*. Ob. Cit. pp. 447-468.

⁸¹ Para F. ENGELS, *Del socialismo utópico al socialismo científico*. Progreso. Moscú, “El antagonismo entre pobres y ricos, lejos de disolverse en bienestar general, habíase agudizado al desaparecer los privilegios de los gremios y otros, que tendían un puente sobre él, y los establecimientos eclesiásticos que lo atenuaban” (p. 35)... “En 1831, estalla en Lyon la primera insurrección obrera, y de 1838 a 1842 alcanza su apogeo el primer movimiento obrero nacional: el de los *cartistas* ingleses. La lucha de clases entre proletariado y burguesía pasó a ocupar el primer plano en los países europeos más avanzados acompañando al desarrollo de la gran

determinadas situaciones que evidenciaban una clara inferioridad de los trabajadores frente al empresario.

Aunque, inicialmente, los mecanismos que se ponen en marcha son puramente caritativos orientados a completar los sistemas de autoprotección existentes, a medida que dichas actuaciones se fueron mostrando claramente insuficientes, la beneficencia fue dando paso, tímidamente, a una intervención estatal más racional y sistemática, a través de la promulgación de disposiciones legales que, técnicamente, pretenden poner remedio a situaciones concretas que se consideran ya insostenibles, abordando la regulación de determinados aspectos de las relaciones laborales, tales como el trabajo de mujeres y niños, la jornada o la seguridad e higiene en los centros de trabajo.

El alcance y eficacia de la primera legislación social en cada país, estuvo estrechamente relacionada, tanto con el grado de modernización y desarrollo industrial alcanzado, como con la presión social organizada existente⁸².

En España, a pesar de que los cambios políticos decimonónicos⁸³ y la modernización económica, terminaron por concretar un sistema de democracia burguesa con un incipiente movimiento obrero, en el último tercio del siglo XIX el desfase era notable, tanto en cuanto a la producción legal y su eficacia, como respecto a los órganos dispuestos para su aplicación⁸⁴, y las relaciones laborales seguirán ancladas, todavía por algún tiempo, en el más estricto liberalismo. Tal como expresamente se reconocía en el preámbulo del *Real Decreto de 5 de diciembre de 1883*, de creación de la Comisión de Reformas Sociales, al contrario de lo que ya ocurría en otros países, la legislación apenas se había ocupado de la condición del trabajador y de las relaciones entre capital y trabajo,

industria y la dominación política conquistada por la burguesía” (p. 51).

⁸² Para un resumen de la legislación social inicial en diversos países: CASTILLO, S. Estudio Preliminar. En *Reformas Sociales. Informes* (IV Tomos). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Centro de Publicaciones. Madrid. 1985. Nota 1. Pág. XXX.

⁸³ En lo político, la apertura y modificación del régimen de la Restauración se inicia en 1.881 a través del turno de partidos, que conduciría al sufragio universal para los varones mayores de 25 años Una indicación bibliográfica al respecto puede verse en: CASTILLO Santiago. Estudio Preliminar. *Reformas Sociales. Informes, Ob. Cit.* p. XXXI.

⁸⁴ MONTOYA MELGAR Alfredo. *Ideología y lenguaje en las primeras leyes laborales de España*. Madrid: Cuadernos Civitas. 1975, pp. 63-72.

salvo, con el antecedente de algunas medidas en materia de salubridad⁸⁵ y la información parlamentaria, iniciada por las Cortes en 1871, sobre el estado moral, intelectual y material de las clases trabajadoras, mediante la *Ley de 24 de julio de 1873*, conocida como *Ley Benot*, sobre el trabajo en los talleres y la instrucción en las escuelas de los niños obreros de ambos sexos.

Pero, además de escasa, gran parte de la legislación social⁸⁶ quedaría en papel mojado. Los empresarios, continuaron considerando el intervencionismo estatal en las relaciones laborales como una ruptura ilegítima del orden natural de la economía y recibieron con manifiesta hostilidad todas las instituciones y proyectos reformistas emprendidos por los sucesivos gobiernos, ignorando cualquier iniciativa, con la confianza de que la escasez de medios de control y la poca determinación acabarían dejando las disposiciones legales en letra muerta. Se quejaban de que los costes de la reforma recaerían sobre sus espaldas, impugnaron la existencia de organismos de conciliación y arbitraje y llegaron a denunciar la acción de los inspectores de trabajo como delito de allanamiento de morada.

Una confrontación sistemática llevada al extremo, a pesar de que, como señala MARTIN VALVERDE⁸⁷, aunque el intervencionismo legislativo sobre el conjunto de las relaciones de trabajo pudiera significar una quiebra de la ideología liberal, la protección legal de mujeres y niños en el trabajo se podía justificar desde las competencias para la defensa de la salud pública, extensible a las normas sobre seguridad e higiene. Además de que la explotación masiva de dichos colectivos, acarrearía a la larga graves consecuencias para la salud de la población y desmentía el axioma liberal de armonía del orden social.

⁸⁵ A partir de la legislación sobre minas que inicia el *Real Decreto de 4 de julio de 1825*, seguido de las *Leyes de 11 de abril de 1849*, de *6 de julio de 1859* y por el *Decreto de 29 de diciembre de 1868*. Citadas por DE LA VILLA, L. E. La influencia de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 en la construcción del Ordenamiento Laboral Español. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social, Ob. Cit.* p. 3.

⁸⁶ Véase al respecto: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. *Historia de la Legislación Social*. Madrid. 1987.

⁸⁷ MARTÍN VALVERDE. La Formación del Derecho del Trabajo en España. Estudio Preliminar. *Historia de la Legislación Social, Ob. Cit.* p. LI-LXIV.

1.3.3.2. La Comisión de Reformas Sociales.

La preocupación por la cuestión social también llevó en los países industrializados a la organización de encuestas, debates y estudios que sirvieron de impulso y orientación para los posicionamientos estatales en los inicios de la legislación laboral⁸⁸. En este sentido, la preocupación por la siniestralidad laboral y las primeras normas referidas al accidente de trabajo, llevaron a la creación de instituciones centradas en su tratamiento y la siniestralidad empezó a ser un fenómeno estudiado, discutido y conocido⁸⁹.

En España, dichos esfuerzos se fueron concretando dentro de la consideración de la cuestión social como asunto de orden público⁹⁰, bajo un prisma mayoritariamente individualista y liberal.

Una muestra importante la encontramos en el que se llamó *I Congreso Sociológico Español*⁹¹, reunión interclasista (“fuerzas vivas del país, la inteligencia, el capital y el trabajo”) celebrada en Valencia en 1883, con el objeto de tratar sobre la cuestión social y la condición de los trabajadores. En este caso, la posición mayoritaria quedó plasmada en unos resultados centrados en la defensa de los principios genéricos del liberalismo y en el rechazo de las propuestas obreras de intervención estatal⁹², que giraban en torno a la inmediata aplicación de la legislación vigente sobre el trabajo de niños, jóvenes y mujeres, la limitación de la jornada de trabajo a diez horas⁹³ y una ley de inválidos del trabajo que incluía el establecimiento de cajas de previsión, destinadas a garantizar las ayudas a los afectados. Desde dicha postura, la solución de los problemas sociales pasaba por una regeneración moral de los trabajadores y la protección de los más débiles mediante el patronato y el fomento de sociedades de previsión, socorros mutuos y cooperativas.

⁸⁸ JACCARD, Pierre, *Historia Social del Trabajo, 1971*, Plaza y Janés, Madrid, pp.348-349.

⁸⁹ BILBAO, A. *El accidente de trabajo... Ob. Cit.* p 26.

⁹⁰ CASTILLO, S. *Reformas Sociales. Informes, Ob. Cit.* Págs. LXXIII y ss.

⁹¹ CASTILLO, S. *Reformas Sociales. Informes, Ob. Cit.* Págs. XXXIII y ss.

⁹² Uno de los más brillantes defensores del individualismo fue Daniel BALACIART, que poco después sería Secretario de la *Comisión de Reformas Sociales*, quién defendía la existencia de determinados principios jurídicos que considera incuestionables, como la plena autonomía entre las partes y la libertad contractual entre empresarios y trabajadores, basada en el principio de igualdad formal ante la ley. En tal sentido, rechaza toda actuación estatal para modificar dichas relaciones. La única fuente normativa, el exclusivo generador de derechos y obligaciones entre trabajadores y empresarios, sería el contrato entre las partes.

Instituciones a las que, además de los beneficios económicos, se les atribuía la virtud de crear el hábito de la previsión libre y de propiciar la integración de los obreros en el sistema. Pero para ello era necesario que el Estado no tuviera una participación directa en las mismas⁹⁴.

Unos meses después, los trabajos se concentrarían en la *Comisión de Reformas Sociales*⁹⁵, creada por *Real Decreto de 5 de diciembre de 1883*⁹⁶ con el objeto de “estudiar 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 capital y trabajo” (art. 1). La Comisión de Reformas Sociales recibió el encargo concreto de estudiar los problemas de la cuestión social mediante un análisis detenido de los hechos, partiendo del estado actual de la clase obrera y, a partir de la información oral y escrita recopilada, enviar al Gobierno una memoria detallada, acompañada de los proyectos de ley que creyera conveniente proponer, “para que éste, en forma y tiempo que estime oportuno, pueda someterlos a la discusión y aprobación de las Cortes” (art. 7).

En relación con el accidente de trabajo, debía analizar la siniestralidad laboral, sus posibles causas, así como las medidas de previsión vigentes, para, a la vista de las circunstancias constatadas, proponer las actuaciones necesarias para su corrección⁹⁷. En este sentido, la Comisión debería presentar propuestas concretas en materia de higiene y

⁹³ CASTILLO, S. *Reformas Sociales. Informes, Ob. Cit.* Págs. XLIII y ss.

⁹⁴ El Estado y las clases dirigentes, bajo la lógica de la doctrina individualista y liberal, rechazaban la constitución de instituciones de carácter obligatorio o público con fines de previsión, dado que el ahorro y la previsión individual era el único medio admisible en dicha lógica. Incluso personas que participaron activamente en las reformas sociales, como Daniel BALACIART, se oponían frontalmente a las Cajas de Vejez e Invalidez por el Trabajo, considerando que “las pensiones fomentaban la holgazanería y la inmoralidad y deberían desaparecerse; que del ahorro y de la cooperación debían todos esperar el medio de vivir en la vejez y que aún el auxilio a los inválidos debía proceder de la acción individual y nunca del Estado”. BALACIART, Daniel. *Congreso Sociológico de Valencia. Armonía entre el capital y el trabajo*. 1833, Madrid, pp. 19-20. Citado por CASTILLO, S. *Las sociedades de socorros mutuos en la España Contemporánea. Solidaridad desde abajo. Ob. Cit.* p.6, nota 9.

⁹⁵ Sobre el perfil de los miembros de la comisión, su pensamiento y propuestas respecto a los asuntos de la Comisión, CASTILLO, S. (*Reformas Sociales. Informes, Ob. Cit.* p. LXIX y ss.) realiza un extenso análisis a partir, entre otras fuentes, de sus propios artículos e intervenciones publicadas por la prensa de la época.

⁹⁶ Modificado por *Real Decreto de 13 de mayo de 1890*, por el que se reorganiza dicha Comisión.

⁹⁷ En concreto, se trataba de conocer la realidad respecto a la higiene, salubridad y seguridad de los talleres, las enfermedades y accidentes producidos como consecuencia del trabajo, el derecho indemnización de los accidentados, la responsabilidad de los empresarios y los mecanismos existentes para auxiliar a los trabajadores afectados y, en su caso, sus familiares.

salubridad de los talleres; reglas para la seguridad de los aparatos motores; casos en los que cabría responsabilidad por el siniestro ocurrido de los dueños o encargados de la máquina o artefactos; y cajas de retiro y de socorros mutuos para enfermos e inválidos del trabajo y la participación, en su caso, de los Municipios y Diputaciones, proponiendo legislación sobre el tipo de entidad para la asociación voluntaria, casos en que la suscripción podría ser obligatoria y manera de hacerla efectiva (art. 2).

a) Condiciones de seguridad, accidentes de trabajo y previsión en la España de final de siglo XIX.

La Comisión consiguió reunir, sobre la mayoría de las cuestiones apuntadas, una amplia información, procedente tanto de los informes escritos presentados, como de la suministrada oralmente por los comparecientes ante las respectivas comisiones provinciales o central. Dicha información, de la que sólo se publicaría una parte, aunque falta de rigor, de carácter disperso, poco sistematizada y parcial, permitiría obtener una primera aproximación, de carácter general, respecto a las condiciones de seguridad, accidentes de trabajo y previsión en la España de finales de siglo XIX y recoger la propuesta de toda una serie de medidas concretas para su reforma, lo que significaría, a la postre, una valiosa herramienta para orientar las estrategias de la futura intervención estatal.

Respecto a las enfermedades y accidentalidad en el trabajo⁹⁸, se pudo disponer de datos respecto a su incidencia en la minería, el transporte terrestre y marítimo, la pesca, la agricultura y la industria tipográfica. También, información sobre las industrias y operaciones insalubres⁹⁹, el uso de determinadas sustancias nocivas y sobre los trabajos

⁹⁸ Enfermedades y lesiones más frecuentes en las principales actividades y oficios; muertos e inutilizados en el trabajo durante el último quinquenio; contusionados y heridos menos graves o leves y proporción respecto de los ocupados. *REFORMAS SOCIALES. Ob. Cit.* Tomo III, Págs. 56, 57, 301; Tomo IV, Págs. 202, 203, 207, 291, 467; Tomo V, Págs. 150, 155, 226, 410, 411.

⁹⁹ En general, para las industrias y operaciones insalubres y peligrosas, si su condición de tales procede de su misma naturaleza o de circunstancias accidentales; si por costumbre o por contrato tienen el obrero, o la familia en su caso, derecho a indemnización cuando aquél perece o se incapacita para el trabajo a consecuencia de la índole de éste; si el trabajo de estas industrias produce por necesidad la pérdida de la salud o la muerte anticipada del obrero. *REFORMAS SOCIALES. Ob. Cit.* Tomo I p. 96; Tomo III P. 58, 284;

realizados en condiciones extremas de humedad, ruido, humos e intemperie, en la agricultura, el transporte y la industria¹⁰⁰.

Las situaciones de riesgo proliferaban en la mayoría de los talleres, debido a la falta de espacio, la acumulación de máquinas y su inadecuada instalación, a lo que se unía la poca preparación para su manejo, el uso abusivo que se hacía de las mismas y la falta de celo de la dirección. A veces, los siniestros eran producidos por descuidos, exceso de confianza o temeridad por parte de los trabajadores.

Respecto a las condiciones de higiene y seguridad¹⁰¹, en la mayoría de los casos, las industrias y talleres pequeños eran de carácter doméstico y, conviviendo con la familia del empresario, ocupaban la planta baja, el patio o el corral de la casa, o se instalaban en antiguas construcciones, donde no se podía atender debidamente a la higiene del trabajador. Sólo, en algunos casos, los locales nuevos de cierta dimensión, contruidos expresamente como centros de trabajo, reunían condiciones, de luz, ventilación y temperatura favorables a la salud de los trabajadores.

Las escasas y dispersas normas de seguridad venían determinadas, según los oficios, por la costumbre, los reglamentos gremiales, eran aprobadas por los jurados mixtos, o estaban incluidas en ordenanzas municipales, que, pese a existir comisiones de vigilancia, eran sistemáticamente incumplidas y tampoco las faltas de precaución eran sancionadas. De tal forma que una de las reivindicaciones más insistentes consistía en pedir el cumplimiento de las disposiciones vigentes y un control más efectivo de las mismas. Pero en general, no existían normas para la seguridad y en los talleres se tomaban o no las debidas precauciones según la disposición del jefe o dueño de la fábrica. No había día, se quejaba alguno de los

Tomo IV Págs. 55, 203, 282, 391, 467, 525; Tomo V. Págs. 155, 228, 411, 508.

¹⁰⁰ “Pocas disposiciones existen en España acerca de las industrias insalubres o peligrosas. Desde la regla 3ª, dictada, en la Ley 5ª, libro VII, Título XI de la Novísima Recopilación, por Carlos IV, se han tomado algunas medidas parciales, aunque insuficientes como las *Reales Ordenes de 11 de abril de 1860* y de *19 de junio de 1861*, sin que llegara a convertirse en Ley la proposición presentada en el Congreso de los Diputados en 26-4-1877, aunque relativa a la higiene y seguridad públicas”. REFORMAS SOCIALES. Ob. Cit. Tomo III, Pág. 58.

¹⁰¹ Condiciones higiene y salubridad en el trabajo y reglas existentes para la seguridad en los aparatos motores y andamios. REFORMAS SOCIALES. *Información oral y escrita. 1889-1893*. (Edición facsimil) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid. 1985. Tomo I p. 96; Tomo III p Págs. 54, 169, 284; Tomo IV Págs.55,

comparecientes, que los periódicos dejaran de anunciar una desgracia ocurrida en las obras, donde se solía especular sobre la culpabilidad de los trabajadores, o la falta de precauciones, en búsqueda de ahorro de tiempo o por el coste de los andamios.

Sobre la responsabilidad empresarial¹⁰², generalmente ni se le exigía, en ninguna de las aportaciones recogidas en los cinco tomos publicados por la Comisión se da cuenta de que se hubiera hecho efectiva responsabilidad alguna de dueño o encargado por un siniestro padecido por los trabajadores a su cargo, excepto en los casos en que intervenía el juzgado¹⁰³. Sin embargo, se destacaba la ausencia de noticias sobre que hubiese sido condenado por esta causa ningún industrial¹⁰⁴. Es más, en el hundimiento de un puente, por emplear materiales defectuosos, se obligó al contratista a construir otro puente pero no a indemnizar a las familias de los ocho trabajadores que perecieron.

En cuanto a las medidas y remedios habituales para paliar las consecuencias del siniestro o socorrer a las víctimas¹⁰⁵, se destaca su inexistencia, ni el obrero accidentado ni sus derechohabientes, en su caso, tienen derecho a indemnización alguna y, salvo

162 165, 202, 281, 391, 466, 525, 552, 556; Tomo V Págs. 41, 147, 226, 410, 508.

¹⁰² *REFORMAS SOCIALES. Ob. Cit.* Tomo I Págs. 33; 86, 96, 122, 171; Tomo III Págs. 59, 170; Tomo IV Págs. 56, 80, 205, 467; Tomo V Págs. 41, 155, 412.

¹⁰³ “Los Tribunales instauran un procedimiento para averiguar su causa; si se trata de delito, han de imponer la responsabilidad civil subsidiaria al amo, maestro o empresa del delincuente, aparte de la pena que este sufra; si se trata de culpa o negligencia que no constituya imprudencia temeraria, procederá solamente la acción civil, y ni aun ésta procederá jurídicamente si el daño proviene de caso fortuito”... “la causa del daño, pues, es lo que importa”...pero “los jueces de instrucción no tienen, no pueden tener, la competencia necesaria para apreciar si en la máquinas, andamios o edificios se han tomado las debidas precauciones o se ha omitido con negligencia que envuelva responsabilidad”. *REFORMAS SOCIALES. Ob. Cit.* Tomo III, Págs. 59-60.

¹⁰⁴ En este sentido, ALONSO OLEA-TORTUERO PLAZA. *Instituciones de la Seguridad Social* (18ª) Madrid: Civitas, 2002, Págs. 117-118, se hacen eco de la escasísima jurisprudencia sobre accidentes de trabajo con anterioridad a la Ley de accidentes de 1900 (notas 112 y 113), donde (STS 1ª 1897 y 1898) se declara la exoneración del empresario por falta de culpa, aunque se declara en cambio su responsabilidad por los daños sufridos por los terceros por acto del trabajador.

¹⁰⁵ Suerte de los inválidos del trabajo y de las familias de los que mueren en un accidente mientras lo prestan; si existen para este fin Cajas de retiros y de socorros constituidas por los propios obreros; si es costumbre abrir suscripciones públicas en tales casos; si los patronos, las sociedades o compañías y la Administración respecto a las obras públicas y las industrias explotadas por el Estado, auxilian a los obreros que se inutilizan en el trabajo y a las familias de los que perecen ya con una cantidad que señalen a su arbitrio en cada caso, ya conforme a reglas generales preestablecidas.

REFORMAS SOCIALES. Ob. Cit. Tomo I Págs. 29, 87, 122, 163, 172, 193; Tomo II Pág. 502; Tomo III Págs. 60, 170, 284, 341, 359, 368, 388. Tomo IV Págs. 56, 163, 205, 282, 301, 308, 391, 467, 525, 556; Tomo V Págs. 41, 156, 230, 412, 508.

excepciones, tampoco solían estar amparados bajo ninguna forma de seguro¹⁰⁶. A falta de ellos, el trabajador accidentado y su familia pasaban a depender de las ayudas voluntarias concedidas por los empresarios, los socorros mutuos, la caridad, o la solidaridad de los compañeros.

Generalmente, las víctimas eran atendidas en la casa de socorro de la beneficencia municipal o ingresados en el hospital provincial y muchas veces, cuando carecían de otra ayuda, su destino era el asilo, la casa de la beneficencia o alguna asociación religiosa, o pedir limosna condenados a morirse de hambre.

Donde existían sociedades de socorros mutuos, de resistencia, cajas de retiro, cooperativas, ateneos o asociaciones de otro tipo constituidas por los propios trabajadores, éstas auxiliaban a los accidentados o a sus familias, pero sus recursos solían ser muy escasos y las ayudas podían remediar muy poco. Muchas veces una pequeña pensión o veinticinco pesetas en un solo pago y el inválido quedaba ya fuera de la asociación. Sobre todo en las ciudades, cuando ocurría un siniestro, en los primeros impulsos, solía abrirse una suscripción entre los compañeros de taller u oficio, lo que los obreros llamaban *un guante*, en el que participaban las personas allegadas y a veces, públicamente, se producía la aportación del patrón.

En las compañías de cierta importancia, se cita reiteradamente a los ferrocarriles del norte, era más corriente socorrer a los obreros accidentados, mediante un pago único de cien pesetas, el jornal del día del accidente, o mientras dura la curación, pero no existían reglas generales, sino que, en cada caso, el empresario daba una cantidad a su arbitrio según las circunstancias. En algunos casos, las empresas atendían al enfermo, o daban al inválido una colocación compatible con su incapacidad si la naturaleza de la industria lo permitía. Pero, en general, los patronos no acostumbran a indemnizar ni prestar ningún tipo de ayuda, los auxilios que se daban espontáneamente eran una obra de caridad que no constituía una costumbre.

¹⁰⁶ Un ejemplo de seguro contra accidentes de trabajo se dio en Valencia, un contratista de las obras de las estaciones de ferrocarril aseguró a sus obreros de los riesgos que pudiesen ocurrirles en dicha construcción por la cantidad de 1.000 pesetas, que recibía el inválido o la familia del fallecido. *REFORMAS SOCIALES*.

Aunque dicha situación se achacaba a la desconsideración del capital y la imprevisión del Estado, en el ámbito de la administración pública ni siquiera existía dicha acción voluntarista, de forma que los trabajadores que se incapacitaban para el trabajo, o las familias de los que perecían, en las obras públicas o en las industrias explotadas por el Estado no recibían socorro alguno.

b) Propuestas de actuación.

Además de información, la Comisión recibió innumerables propuestas de actuación que marcarán las iniciativas legislativas sucesivas, aunque no todas orientadas hacia la intervención del Estado.

Para las posiciones mayoritarias, de corte liberal, la solución de los problemas sociales debería asentarse en la acción privada. En primer lugar, mediante el control de las condiciones de trabajo por parte de las asociaciones gremiales o jurados mixtos, y, por otra parte, a través de la asociación y el ahorro de los obreros en socorros mutuos u otras instituciones de previsión, dejando al Estado, a lo sumo, un papel tutelar, de auxilio o de apoyo temporal. Respecto a la responsabilidad por los accidentes de trabajo, eludiendo la empresarial directa, se razonaba que podía provenir tanto del empresario, de los propios obreros, como por causas diversas, por lo que el remedio debería estar en las Cajas de Socorro privadas, de ninguna manera constituidas con cuotas obligatorias ni patrocinadas por el Estado, aunque éste, si lo creyera conveniente, podría aportar dinero para su implantación¹⁰⁷. También, sin salir del terreno privado, siguiendo el ejemplo de Francia¹⁰⁸,

Ob. Cit. Tomo III, p. 63.

¹⁰⁷ “El Estado puede y debe garantizar la subsistencia del militar que pierde un brazo o una pierna en defensa de la patria y el orden; la del funcionario que envejece en servicio del país; la de la viuda o los hijos que se ven privados del amparo de alguien a quien la nación debe servicios de verdadera importancia por el brillo que con sus trabajos le diera; pero no puede garantizar la del trabajador que perece en una obra particular; la del maquinista de un tren que perece triturado en inevitable y terrible choque o descarrilamiento, la del albañil que cae de un tejado, ni la del obrero que por evitar un defecto en el tejido que afecta considerablemente el valor de la pieza o por salvar un pliego de papel mal apuntado, pierde sus manos entre los insensibles dientes de aceradas ruedas, de la de los operarios que perecen por catástrofes (...). Por otra parte, pretender fundar una sociedad de socorros, en cuanto se refiere al obrero, sobre el descuento siquiera sea de un céntimo diario por sus modestísimos salarios, es de todo punto impracticable y poco equitativo; entre otras razones, porque si los

donde las cajas de retiros encomendadas a la iniciativa privada estaban dando poco resultado, se pedía que el Estado, sin hacer nada más, se implicara en la gestión de las instituciones de previsión, de forma que las cotizaciones fuesen aportadas por los obreros y por los patronos como donativos voluntarios, o como participación indirecta de los trabajadores en los beneficios que, al menos en principio, podrían ser completadas por subvenciones de la provincia y municipios.

Otros consideraban que el sostenimiento de los inválidos del trabajo debería corresponder al empresario, pero no sólo de aquel a cuyo servicio se inutilizó el trabajador, ya que muchos pequeños capitales no podrían satisfacer la indemnización exigida por los obreros y le llevaría a la ruina, sino que dicha obligación debería recaer en todo el capital que esté relacionado con la clase de trabajo a que se dedicó el obrero inválido; lo más lógico, se pedía, es que se exija a los “gremios”.

Pero también, desde diversas orientaciones, se defendía la necesidad de que el Estado interviniera regulando la responsabilidad de los patronos en los accidentes de trabajo no debidos a la imprudencia del obrero; los seguros de accidentes bajo el patrocinio del Estado; y el derecho de los obreros a ser asistidos, fijando las cantidades de los auxilios y la obligación legal de indemnizar. Al respecto, se proponía la creación, por parte de las empresas, de cajas de socorros para inválidos y víctimas del trabajo, así como la exigencia a los contratistas de una fianza que sirviera para la indemnización, siempre que fuera ocasionada por falta de precaución suya. Por último, respecto a las medidas de higiene y seguridad, se planteaba obligar a los ayuntamientos a poner en vigor ordenanzas municipales o, teniendo en cuenta el sistemático incumplimiento de las vigentes, la promulgación de leyes que fijaran las normas a las que deberían sujetarse las instalaciones industriales.

hay lo suficientemente afortunados para trabajar todos los días del año, no faltan muchos que apenas cobran 150 jornales”. Las víctimas del trabajo. *El Imparcial*, 7-2-1883. Citado por CASTILLA, S. *Ob. Cit.* Pág. XCIII.

¹⁰⁸ En Francia desde 1850, se decía, el Estado ha tomado a su cargo la fundación y gerencia de estas cajas, lo mismo que se intenta hacer en Alemania. Estas cajas de retiro son grandes empresas de seguro que equilibran los riesgos y ofrecen garantías ciertas. “Sólo el Estado puede ofrecer las garantías de solvencia y seguridad que estas instituciones reclaman si de verdad se quiere que el obrero goce de inmediato de ayudas suficientes”.

A partir de 1885, la Comisión remitió al Gobierno algunas iniciativas concretas, que tendrían resultados legislativos diversos. En la primera de ellas, se planteaba la presentación de diversas modificaciones al Proyecto de Código Penal sometido a las Cortes, relativas a las relaciones entre el capital y el trabajo. Entre ellas, que se “penara como delincuencia similar o análoga a la imprudencia temeraria, el sólo hecho de usar los directores de obras, talleres o fábricas, máquinas o aparatos destinados al trabajo que por sus condiciones ofrezcan peligro inmediato y directo para la vida de los obreros, así como también cuando sea perjudicial a su salud”¹⁰⁹. También solicitaba la incorporación a los presupuestos del Estado de una partida para subvencionar a las sociedades de socorro para el auxilio a obreros inutilizados en el trabajo.

Sin embargo, los planteamientos contrarios a la intervención estatal continuaron fuertes durante algún tiempo, obstaculizando la constante labor desarrollada por algunos miembros de la Comisión. Prueba de ello, la encontramos en la tramitación del *Proyecto de Ley sobre Accidentes e Inválidos del Trabajo*, donde, después de múltiples aplazamientos y antes de iniciar su trámite parlamentario, su ponente, miembro a su vez de la Comisión, pide al Gobierno su retirada y que, en su lugar, “estudie los medios de lograr una constante propaganda entre los fabricantes y los obreros para que constituyan dos clases de asociaciones libres; unas que introduzcan en la maquinaria las modificaciones técnicas aconsejadas (...) para evitar los accidentes de la industria (...); y otras que establezcan el seguro voluntario contra las desgracias a que están expuestos los trabajadores”¹¹⁰.

1.3.3.3. Inicios de la intervención estatal en materia de accidentes de trabajo.

No obstante, y a pesar de las posiciones contrarias, paulatinamente fueron apareciendo disposiciones que, impulsadas por las propuestas de la Comisión, la presión social y la gravedad de la situación, marcarán los inicios del intervencionismo estatal en el ámbito de las relaciones laborales en general y los accidentes de trabajo y la prevención en

¹⁰⁹ CASTILLO, S. Estudio Preliminar, *Reformas Sociales. Informes* Nota 225. Ob. Cit. Pág. CXXI.

¹¹⁰ CASTILLO, S. Nota 268. Ob. Cit. Pág. CXXXVI.

particular; como el *Real Decreto de 11 de junio de 1886* que establece el Pliego de condiciones generales para la contratación de obras públicas, donde, en su art. 16, incorporaba la exigencia de un Seguro de vida a favor de los obreros; o el *Real Decreto de 11 de enero de 1887*, por el que se creaba un asilo para inválidos del trabajo.

El cambio de actitud quedaría reflejado en el preámbulo del *Real Decreto de 15 de julio de 1897, Reglamento de Policía Minera*, donde se justifican sus medidas de “policía y seguridad”, tendentes al mejoramiento de la condición de la clase obrera, para hacer frente a la “codicia, la ignorancia y la temeridad”, causa de accidentes evitables¹¹¹. Estas nuevas actitudes reformistas frente a la cuestión social acabarán cristalizando, a principios del siglo XX, en un amplio proceso de intervencionismo estatal, en el que la *Ley de 30 de enero de 1900, de Accidentes de Trabajo*¹¹² y la *Ley de 13 de marzo de 1900, sobre Condiciones de Trabajo de Mujeres y Niños*, entre otras, ocuparán un lugar destacado.

1.4. LEY DE ACCIDENTES DE TRABAJO, DE 30 DE ENERO DE 1900.

1.4.1. Significación.

Como acabamos de comentar, en España la tarea de regular la protección de trabajadores frente al accidente de trabajo, se acomete recogiendo las principales propuestas de intervención remitidas al Gobierno por la Comisión de Reformas Sociales, mediante la *Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900*, acompañada de una importante batería de normas para su desarrollo y aplicación¹¹³.

¹¹¹ MARTÍN VALVERDE, A. La Formación del Derecho del Trabajo en España. Estudio Preliminar. *Historia de la Legislación Social, Ob. Cit.* p. LXIV. Nota 98.

¹¹² También en el resto de Europa, la últimas décadas del siglo XIX vienen marcadas en los principales países de la economía industrial por la adopción de leyes sistemáticas para la protección de los accidentes de trabajo (Inglaterra 1880, Suiza 1881, Alemania 1884, etc.), legislación que, a partir de 1900, se generaliza, por la influencia de éstas primeras disposiciones.

¹¹³ Desde su promulgación hasta la de la nueva Ley de Accidentes de Trabajo de 1921, se aprobaron en España alrededor de sesenta disposiciones legales y reglamentos sobre accidentes de trabajo, acompañadas de varios millares de sentencias, la constitución de Juntas provinciales y locales para informar acerca de las

En este sentido, su artículo 20, ordenaba al Gobierno dictar, en el plazo de seis meses, los reglamentos y disposiciones necesarios para su cumplimiento. Con inusual rapidez, dentro del plazo previsto, se publican tres normas de gran trascendencia: el *Real Decreto de 28 de julio de 1900*, por el que se aprueba el Reglamento para su aplicación; el *Real Decreto de 2 de agosto de 1900*, que establecía un catálogo de mecanismos preventivos de accidentes de trabajo; y el *Real Decreto de 28 de agosto de 1900*, por el que se fijan las condiciones en que las sociedades de seguros pueden sustituir a los patronos en caso de accidentes de trabajo.

Opina MARTÍN VALVERDE¹¹⁴ que, aunque en la práctica la Ley de 1900 resultó ser una medida legal de protección indiscriminada de todos los trabajadores por cuenta ajena, lejos de significar la ruptura del dogma liberal de la igualdad de los contratantes en el arrendamiento de servicios y el inicio de un derecho nuevo construido sobre la base de la tutela del contratante débil, dicha protección sería la mera consecuencia de la introducción en el ordenamiento de una nueva concepción de la responsabilidad, plasmada en la doctrina del riesgo objetivo, que no afectaba a los fundamentos del orden liberal, sino que se limitaba a constatar la existencia de nuevos factores de agresión o peligro surgidos en el desarrollo de la civilización industrial. En virtud de dicha doctrina, aplicable no sólo al ámbito de las relaciones de trabajo, “quien pone en marcha fábricas o medios mecánicos peligrosos para el público debe hacer frente a los siniestros producidos por los mismos, aunque no medie culpa o negligencia”.

Inicialmente, como analizara ALONSO OLEA¹¹⁵, la imputación de la responsabilidad del accidente de trabajo al empresario, se inscribía dentro de la doctrina de responsabilidad por culpa o *aquiliana*: “El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado”; responsabilidad

condiciones de seguridad e higiene y salubridad de los talleres, y la creación, en 1920, del Ministerio de Trabajo, al que se le encomienda, entre otras funciones, la aplicación de la normativa en materia de accidentes de trabajo.

¹¹⁴ MARTÍN VALVERDE, A. La formación del Derecho del Trabajo en España. Estudio preliminar. En: *Historia de la Legislación Social*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1987, p. LXIV.

¹¹⁵ *Instituciones de la Seguridad Social* (18ª). 2002, Ob. Cit. p. 115-123. O cualquiera de las ediciones anteriores.

extracontractual por acto propio a que se refiere el art. 1902 del Código Civil¹¹⁶. Pero, a *sensu contrario* “quien sin culpa ni dolo por accidente lo causa carece de responsabilidad”; de tal forma que, aún admitida la responsabilidad empresarial por culpa, ésta había de ser pura, o sea, no contaminada por la negligencia o imprudencia del trabajador o de un compañero de trabajo. Esta doctrina, como lo demuestra la escasísima jurisprudencia sobre accidentes de trabajo hasta la Ley de 1900, resultaba inviable como fundamento de la responsabilidad, tanto por las grandes dificultades de prueba, como, sobre todo, porque el elemento de culpa está ausente en la mayoría de los accidentes de trabajo, por tratarse de hechos fortuitos, debidos a fuerzas mayores o actos u omisiones del accidentado o de terceros¹¹⁷.

Así, la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900¹¹⁸, como gran parte de las disposiciones europeas de la época, superando las interpretaciones basadas en la culpa, adoptó la teoría del riesgo profesional¹¹⁹, conforme a la cual el capital, que tiene todo el provecho de la empresa, debe soportar todos los riesgos y responder de los accidentes. Tal como recoge su Exposición de Motivos: “las leyes de los países que pueden servirnos de modelo (...) han resuelto prácticamente el problema jurídico que la responsabilidad en los accidentes producidos con ocasión del trabajo industrial entrañaba, y separándose de los

¹¹⁶ Al respecto puede verse: LORENTE SARIÑENA, Marta; GARRIGA ACOSTA, Carlos. Certeza jurídica VS. Justicia social: La Ley de Accidentes de Trabajo y el liberalismo jurídico español. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social, Ob. Cit.* P. 61-80.

¹¹⁷ “... aplicada esta doctrina a los accidentes de trabajo, es evidente su ineficacia para lograr con ella una compensación económica de los daños que producen. Los accidentes de trabajo ocurren, en su inmensa mayoría, sin culpa de nadie..., por lo que no pueden originar derecho a reclamación alguna si ésta ha de basarse en la actuación ó en la omisión culposa o negligente del patrono”. GARCÍA ORMAECHEA, *Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la Comisión Superior de Previsión sobre accidentes de trabajo (1902-1934)*, Madrid, 1935, p. 7. Citado por LORENTE SARIÑENA, Marta; GARRIGA ACOSTA, Carlos. Certeza jurídica VS. Justicia social, Ob. Cit. p. 77.

¹¹⁸ DE LA VILLA GIL, Luis Enrique. La influencia de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 en la construcción del Ordenamiento Laboral Español. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social, Ob. Cit.* p. 4-5.

También puede verse: BORRAJO DACRUZ, Efrén. Fundamentos de la protección por accidente de trabajo: balance y expectativas (notas introductorias al estudio de la Ley de 1900). En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social, Ob. Cit.* p. 81-90.

¹¹⁹ Como reconocía en su Preámbulo: “Rompe este sistema con las fórmulas del derecho civil (...) y encarna un nuevo principio, inspirado en la equidad (...). Surge entonces el sistema del riesgo industrial más atento a la condición de intereses opuestos que a un objetivo de estricto derecho”. BILBAO, Andrés. *El accidente de trabajo... Ob. Cit.* p. 89-90. La selección del texto es suya.

principios y disposiciones insuficientes del derecho común, han considerado esos accidentes, salvo en los casos en que notoriamente sean debidos a acto involuntario o a negligencia inexcusable de la víctima o resultado de fuerza mayor, como consecuencias naturales, hechos inherentes a la explotación industrial (...), siendo forzoso mirar la reparación de los daños y perjuicios por ellos causados como uno de los gastos de producción, a cargo, naturalmente, del empresario o patrono”.

Hay otro aspecto importante que es necesario destacar. La Ley de accidentes de trabajo de 1900, además de conceptualizar jurídicamente el accidente de trabajo, situándolo en la órbita de las responsabilidades empresariales, contribuyó, como destaca DE LA VILLA¹²⁰, de manera importante a la transformación de la realidad social, situándose en el origen de la legislación laboral marcando su influencia en la construcción de los conceptos básicos del Derecho del Trabajo, como los de “patrono”, “operario”, “contrato de trabajo”, “salario”, “derecho laboral irrenunciable”, “prescripción” y “beneficio de justicia gratuita”.

Para que se diera el salto hasta la constitución del accidente de trabajo como objeto específico de regulación jurídica, hizo falta un cambio de perspectiva, fruto de la influencia de nuevas orientaciones doctrinales sobre la organización productiva, la libertad individual, el Derecho, la Economía Política, el papel del Estado, y otros conceptos que, con la confluencia de la acción del movimiento obrero y la conciencia de la fragilidad de un orden social conflictivo, acabaron configurando un nuevo modelo de sociedad.

La crítica al liberalismo dogmático, que no aceptaba la figura del individuo libre y autónomo de forma absoluta, hizo emerger la noción de trabajador socialmente determinado y desigual, cuyas consecuencias, lejos de ser disueltas en el mercado, cristalizan en conflicto y deben ser corregidas mediante el derecho¹²¹. La libertad y autonomía del

¹²⁰ DE LA VILLA GIL, Luis Enrique. La influencia de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 en la construcción del Ordenamiento Laboral Español. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social, Ob. Cit.* p. 6-35.

¹²¹ En 1885, dos parlamentario franceses presentaron, dentro del debate sobre la Ley de Accidentes de Trabajo una proposición a la Cámara de Diputados, donde entre otras cosas se puede leer: “Se ha sostenido que no corresponde al legislador interponerse entre el patrono y el obrero en el contrato que los relaciona; que si el trabajo ofrece peligros, el obrero, que debe conocerlos, se expone a ellos voluntariamente; que no corresponde a los delegados de la autoridad el preservar de oficio y por así decirlo contra su voluntad”. BILBAO, Andrés. *El accidente de trabajo... Ob. Cit.* p. 55.

trabajador están socialmente condicionadas y la aceptación de las condiciones de trabajo sólo es aparentemente libre¹²².

Desde estas posiciones, la percepción de que la relación desigual, de subordinación y dependencia, entre patrono y trabajador, que rompía con los principios de igualdad, libertad y autonomía contractuales, quedaba fuera de la cobertura civilista y se debería abordar desde una concepción distinta del derecho, que permitiera restaurar el equilibrio entre los sujetos, abrió el paso al Derecho del Trabajo, que en su crítica a la regulación civilista de las relaciones de producción, señalaba las consecuencias de un derecho que considera iguales a individuos que no lo son. La propuesta consistía en arrancar de su ámbito dicha regulación y situarla en una parcialidad que contrapesara y equilibrara la inicial desigualdad, protegiendo a la parte más débil. Así lo ratificaría, algo después, el Tribunal Supremo que, en su sentencia de 17 de marzo de 1916, decía: “las leyes sociales establecen un régimen excepcional a favor de la clase obrera, debiendo interpretarse conforme a este principio, prescindiendo de los moldes estrechos del Código Civil”.¹²³

Apoyándose en la doctrina del riesgo objetivo, el Derecho del Trabajo, a partir del reconocimiento de la relación social desigual, como mediación entre intereses contrapuestos, conecta la tutela del obrero con la naturaleza objetiva del riesgo, inherente al proceso productivo, y fija como salida la compensación equitativa por los daños causados. Ello condujo además, sobre la base de la responsabilidad del patrono derivada de su poder de dirección¹²⁴, por una parte, a la necesidad de introducir, en dicho proceso, medidas de seguridad para reducir el riesgo, y, por otra, a la transformación de las compensaciones por accidente de trabajo en un derecho del trabajador, que, a su vez, llevará al aseguramiento de las obligaciones patronales, como mecanismo para garantizar el derecho de los trabajadores a ser indemnizados.

¹²² En palabras de José Canalejas: “Pretender que el obrero es libre en sus contratos resulta irrisorio ¿puede llamarse libertad la opción entre un jornal insuficiente y morir de hambre”. José Canalejas, “Discurso preliminar”. En: CASTILLO, S. *El instituto del trabajo (1902)*, Madrid, 1986, p. XVIII.

¹²³ BILBAO, Andrés. *El accidente de trabajo... Ob. Cit.* p. 55.

¹²⁴ (...) “el patrono viene obligado por efecto del contrato de arrendamiento de servicios a reparar los daños sufridos por el obrero en el tiempo de su duración (...). Conforme a esta teoría, el patrono deberá integrar al operario, terminado el pacto, en plenitud de sus facultades...”. Preámbulo de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900.

En definitiva, a través de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900, el Estado declara el derecho del trabajador a la protección haciéndolo recaer en obligaciones del empresario. Incluso, invadiendo el ámbito exclusivo de su poder de dirección, llega a imponer la incorporación al centro de trabajo de medidas de prevención, higiene y seguridad.

1.4.2. Concepto de accidente de trabajo y ámbito de aplicación y extensión de la Ley.

La Ley de 30 de enero de 1900, de accidentes de trabajo, fija, en primer lugar, el concepto de accidente de trabajo¹²⁵, al que define como “toda lesión corporal que el operario sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecuta por cuenta ajena” (art. 1). Dicho concepto¹²⁶, es la conjunción de tres notas o elementos distintos: la *lesión corporal* o daño en la salud del accidentado; la condición de *operario por cuenta ajena* del que sufre la lesión; y que la lesión se produce *con ocasión o por consecuencia* del trabajo realizado, que indica la existencia de una determinada conexión entre el trabajo prestado por el accidentado y la lesión padecida¹²⁷.

Inicialmente, se considera *operario* a “todo el que ejecuta habitualmente un trabajo manual fuera de su domicilio por cuenta ajena”¹²⁸. Sin embargo, meses después, el *Real Decreto de 13 de noviembre de 1900*, por el que se aprobaba el Reglamento para el trabajo

¹²⁵ Al respecto pueden verse, todos en GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Ob. Cit.: DE LA VILLA GIL, Luis Enrique. La influencia de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 en la construcción del Ordenamiento Laboral Español. p. 3-36; MARTÍN VALVERDE, Antonio. El accidente de trabajo: Formación y desarrollo de un concepto legal. p. 219-256; MARTÍN CORREA, José María. Accidente de trabajo. Ampliación del concepto. p. 257-270; CRUZ VILLALÓN, Jesús. El accidente de trabajo más allá del ejercicio de la actividad profesional. p. 271-294; MERCADER UGUINA, Jesús; NOGUEIRA GUASTAVINO, Magdalena. Trabajo por cuenta ajena y sujeto protegido contra el accidente de trabajo: Historia de una divergencia. p. 295-322; FERNÁNDEZ LÓPEZ, María Fernanda. Accidente de trabajo y relación de causalidad. p. 323-336; SALINAS MOLINA, Fernando. El accidente de trabajo en la jurisprudencia social. p. 337-360; RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, Miguel. Conducta temeraria del trabajador y accidente de trabajo. p. 361-383.

¹²⁶ Que, salvo la sustitución de la palabra “operario” por “trabajador”, introducida por la *Ley de accidentes de trabajo de 1956* para extender la protección a todo trabajador por cuenta ajena, ya sea operario (trabajador manual) o “trabajador intelectual” (empleado), después de más de cien años sigue teniendo vigencia (art. 115 *LGSS/1994*)

¹²⁷ MARTÍN VALVERDE, Antonio. El accidente de trabajo: Formación y desarrollo..., Ob. Cit. p. 227.

¹²⁸ Art. 1. Ley de 1900.

de Mujeres y de Menores, amplía el concepto al considerar obreros a todos los que ejecutan habitualmente trabajo manual fuera de su domicilio, por cuenta ajena, con remuneración o sin ella, incluyendo a los aprendices y a los dependientes de comercio. Posteriormente, el ámbito subjetivo de la Ley se ampliaría a los ramos de la Guerra, mediante *Real Decreto de 26 de marzo de 1902*; de la Marina, por *Real Decreto de 2 de julio de 1902*; y a las tripulaciones de los buques, por *Real Orden de 12 de mayo de 1903*. Otras exclusiones se irán limitando y reduciendo paulatinamente a través de la jurisprudencia y la legislación¹²⁹.

Al *patrono* se le define como “el particular o compañía propietario de la obra, explotación o industria donde el trabajo se preste”¹³⁰, extendiendo su aplicación y obligaciones, para determinados casos, al Estado, las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos¹³¹. No obstante, el Reglamento ya los equiparaba con particulares y Compañías a los efectos de su definición como patronos¹³².

1.4.2.1. Imputación de la responsabilidad y patrono responsable.

Ley de 1900 responsabiliza, con carácter general, al patrono¹³³ “de los accidentes ocurridos a sus operarios con motivo y en el ejercicio de la profesión o trabajo que realicen, a menos que el accidente sea debido a fuerza mayor, extraña al trabajo en que se produzca el accidente” (art. 2). Sin embargo, limitaba las industrias o trabajos que daban lugar a dicha responsabilidad patronal a una lista de quince, relacionadas con el uso de máquinas, motores, productos tóxicos y explosivos, electricidad, transporte, minas, construcción y

¹²⁹ Para la evolución del concepto: DE LA VILLA GIL, Luis Enrique. La influencia de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 en la construcción del Ordenamiento... *Ob. Cit.* p. 12-19.

¹³⁰ Art. 1. Ley de 1900.

¹³¹ Art. 13.

¹³² DE LA VILLA GIL, Luis Enrique. La influencia de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 en la construcción del Ordenamiento... *Ob. Cit.* p. 8.

¹³³ Éste fue uno de los aspectos que sería mejor recibido por determinadas tendencias obrerista. Así en un editorial de *El Socialista* (n. 721, 29 de diciembre de 1899) *Las leyes de Dato. Los accidentes de trabajo, ...* “es el más importante para la clase obrera, ya que, mal o bien, establece lo que hoy no existe: la responsabilidad civil de los patronos en los accidentes. Citado por PALOMEQUE LÓPEZ, M. C. *Derecho del trabajo e ideología*. Akal/Universidad, Madrid, 1984, p. 68.

otros de peligro evidente, ampliados a “toda industria o trabajo similar no comprendido en los números precedentes” (art. 3).

Para DE LA VILLA¹³⁴, dichos preceptos obligarían a diferenciar dos supuestos: uno el de las industrias que dan lugar a la responsabilidad especial, basada en el riesgo profesional, establecida por la Ley de 1900; y otro el de aquellas que dan lugar a la responsabilidad común, basada en la culpa del patrono, conforme al Código Civil. Sin perjuicio de que si los daños y perjuicios fueran ocasionados con dolo, imprudencia o negligencia, constituyeran delito o falta de acuerdo con el Código Penal¹³⁵.

Todo ello hace que, respecto a su ámbito de aplicación, la Ley de accidentes de trabajo de 1900, contenga, al menos inicialmente, dos importantes limitaciones:

- a) Subjetivamente, la protección no incluye, de forma general, al trabajador que presta un trabajo retribuido, dependiente y por cuenta ajena, sino que afecta sólo al “operario”, definido como el que ejecuta un trabajo manual, manteniendo la arraigada distinción entre trabajo intelectual y manual.
- b) Objetivamente, la cobertura queda referida a determinados trabajos en fábricas, establecimientos industriales, minas, construcción, transporte, entre otros; mientras que las faenas agrícolas y forestales sólo quedan incluidas cuando se utilice “algún motor que accione por medio de una fuerza distinta a la del hombre” y la protección se extiende sólo “al personal expuesto al peligro de las máquinas”.

¹³⁴ DE LA VILLA GIL, Luis Enrique. La influencia de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 en la construcción del Ordenamiento... Ob. Cit. p. 9.

¹³⁵ Tal como establecía el art. 17 de la propia Ley.

1.4.3. Derecho del obrero a la seguridad, protección, indemnización y recuperación frente a los riesgos profesionales, y obligaciones del patrono.

La Ley reconoce un cuadro de derechos laborales que declara irrenunciables, estableciendo que “serán nulos y sin valor toda renuncia a los beneficios de la presente ley, y, en general, todo pacto contrario a sus disposiciones” (art. 19). Asimismo, se fijan mecanismos de intervención administrativa para los casos en que “desatendida o entorpecida” la legislación, no se produzca reclamación por parte del obrero¹³⁶. La doctrina de la época lo calificaba como “derecho necesario o forzoso, independiente o superior, por tanto, a la voluntad de los particulares, en cuanto responde al fin de la protección del Estado en beneficio de la clase obrera y, por consecuencia sus preceptos son ineludibles e irrenunciables”¹³⁷. Dicho cuadro se concreta en los siguientes derechos, cuya satisfacción se hace recaer sobre el patrono responsable:

- a) Percepción de indemnizaciones o pensiones. En caso de incapacidad temporal el trabajador tiene derecho a recibir la mitad del jornal diario, hasta que se halle en condiciones de volver al trabajo. Transcurrido un año sin recuperación la incapacidad se considera permanente y tendrá derecho a la percepción de una cantidad equivalente a 3 años de salario si es absoluta y a 18 meses cuando no impida al obrero dedicarse a otro trabajo. En caso de muerte los derechohabientes tienen derecho a indemnización, en la forma y cuantía que la Ley establece. Dichas cuantías pueden ser sustituidas “a satisfacción de la víctima o derechohabientes” por una pensión vitalicia (art. 10).
- b) Traslado a otro puesto de trabajo, en caso de incapacidad parcial permanente para el trabajo habitual, compatible con su estado, con igual remuneración o, a elección del patrono, recibir una indemnización equivalente a un año de salario.

¹³⁶ Art. 50 del *Reglamento*.

¹³⁷ DE LA VILLA, L. E. La influencia de la Ley de accidentes..., *Ob. Cit.* p. 26.

- c) Recibir asistencia médica y farmacéutica, bajo la dirección de los facultativos designados por el patrono, hasta que pueda volver al trabajo o le sea declarada una incapacidad permanente, siempre que no precise de ella.
- d) Información. “Colocación de ejemplares impresos de esta Ley y de su Reglamento en sitio visible de los establecimientos, talleres o empresas industriales a que se refiere” (art. 21).
- e) Implantación de medidas de protección en el trabajo y de seguridad e higiene¹³⁸.

1.4.4. Medidas de seguridad e higiene¹³⁹.

Al patrono también se le exige proteger la salud e integridad del trabajador manteniendo las medidas de seguridad e higiene indispensables y dotando a las máquinas de los mecanismos protectores del obrero y preventivos de los accidentes. De tal forma que, a partir de la Ley de 1900, se produjo en España un gran desarrollo de medidas para la protección y seguridad de los obreros frente a los accidentes de trabajo¹⁴⁰, sometiendo “a rigurosos procedimientos jurídicos el objetivo de la reparación de los siniestros laborales”¹⁴¹.

¹³⁸ arts. 5.5ª al 9. Ley de 1900.

¹³⁹ VALDEOLIVA GARCÍA, Yolanda; MORÓN PRIETO, Ricardo. La seguridad en el trabajo: De la Ley de accidentes de Trabajo a la vigente Ley de Prevención de Riesgos Laborales. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social, Ob. Cit.* p. 679-696.

¹⁴⁰ Entre ellas: *Real Decreto de 2 de agosto de 1900*, que aprueba un catálogo de mecanismos preventivos de accidentes de trabajo; *Real Orden Circular de 2 de junio de 1902*, encomendando a los Gobernadores la vigilancia de empleo de andamiajes de seguridad en las construcciones de edificios; *Real Orden de 29 de enero de 1903*, Cuestionario sobre medidas de seguridad e higiene adoptadas voluntariamente por las empresas; *Real Decreto de 15 de agosto de 1903*, estableciendo el Reglamento para la declaración de incapacidades por causa de accidentes de trabajo; *Real Decreto de 29 de julio de 1905*, constituyendo una comisión para el estudio del grisú, de los explosivos y de los accidentes en las minas; *Real Decreto de 12 de octubre de 1910*, que aprueba el proyecto de bases generales para la redacción de los reglamentos de higiene; *Real Decreto de 13 de enero de 1916*, sobre reconocimiento médico de los obreros; *Real Decreto de 23 de enero de 1916*, estableciendo las condiciones que deben reunir los andamios.

¹⁴¹ Ministerio de Trabajo. *Libro Blanco de la Seguridad Social*. Madrid: Subsecretaría de la Seguridad Social. 1977, p. 17.

En este sentido, la Ley establece que, en los supuestos en que el accidente se produjera sin haberse tomado las correspondientes medidas de protección, prevención o de seguridad e higiene, la cuantía de la indemnización correspondiente se incrementaría en un cincuenta por ciento¹⁴².

Al respecto, la Ley de 1900, había previsto la constitución de una Junta Técnica encargada del estudio de los “mecanismos inventados hasta hoy para prevenir los accidentes de trabajo”, a los que “se dará la mayor publicidad posible”¹⁴³. De acuerdo con dicha Junta, el Gobierno debía establecer un Reglamento sobre mecanismos protectores o preventivos de accidentes de trabajo, así como las demás condiciones de seguridad e higiene indispensables para cada industria, determinando un servicio para facilitar, a industriales y constructores, su conocimiento.

En dicho Reglamento¹⁴⁴, se concretaron las responsabilidades del patrono por el incumplimiento de las medidas dictadas para la previsión de los accidentes, la aplicación de aparatos y mecanismos especiales destinados a la seguridad de los operarios y de las disposiciones de policía e higiene, donde se contienen recomendaciones que, más de un siglo después, sonrojadas por su actualidad: “ (...) se deben aplicar con la mira de defender también al obrero contra las imprudencias que son consecuencia forzosa de la continuidad de las manipulaciones que ofrecen peligro”; “ (...) el empleo de máquinas y aparatos en mal estado, la ejecución de una obra o trabajo con medios insuficientes de personal o de material, y utilizar personal inepto en obras peligrosas sin la debida dirección”.

1.4.5. Aseguramiento.

La Ley de accidentes de trabajo de 1900 (art. 12), establecía la posibilidad de que los patronos sustituyeran sus obligaciones frente a los riesgos definidos en la misma, por un seguro hecho a su costa sobre el obrero de que se trate, en una sociedad de seguros, mutuas

¹⁴² Art.5.5ª Ley de 1900.

¹⁴³ Arts. 6 de la Ley y 65 de su Reglamento de aplicación (*Real Decreto de 28 de julio de 1900*).

¹⁴⁴ *Real Decreto de 2 de agosto de 1900*, por el que se establece un catálogo de mecanismos preventivos de

o por acciones, debidamente constituida, entre las aceptadas para este efecto por el Ministerio de la Gobernación, pero siempre a condición de que la suma que el obrero recibiera no fuese inferior a la garantizada por la Ley.

Por tanto, una vez fijada la responsabilidad patronal, la Ley no interviene en la forma de afrontarla, dejándola, en un ámbito individual y privado, a la elección del patrono, que podía asumir personalmente el riesgo o transferir la responsabilidad que se le imputa, mediante aseguramiento voluntario del riesgo, asegurando, en definitiva, sus propios riesgos¹⁴⁵.

Sin embargo, aunque la Ley permite a los patronos asegurar voluntariamente sus obligaciones frente a los riesgos profesionales, no deja dicho aseguramiento libre y sujeto a las leyes del mercado asegurador, sino que, en una actitud intervencionista fuera de lo común en la época, regula el seguro, delimita las entidades que pueden actuar en el aseguramiento y fijará, sobre ambos, rígidos mecanismos de control.

1.4.6. Conclusiones.

Si se toma en consideración el contexto histórico, los trabajos previos a su elaboración y los principios que consagra, el legislador cuando reconoce el derecho del trabajador a su integridad, no quiere accidentes y pretende reducir el riesgo exigiendo seguridad. Desde esta perspectiva, la *Ley de Accidentes de Trabajo de 1900* significa, en primer lugar, y de manera destacada, el reconocimiento del derecho irrenunciable del trabajador a la protección en el trabajo, haciendo recaer este derecho en la responsabilidad del empresario de velar por la salud e integridad del trabajador y la obligación de indemnizarle y restablecerle la salud en caso de siniestro.

accidentes de trabajo (Arts. 56 al 59).

¹⁴⁵ Al respecto pueden verse: HERNÁIZ MÁRQUEZ, M. *Tratado elemental... II, Ob. Cit.* p. 376; MATÍN VALVERDE, A. La formación del derecho del trabajo. Ob. cit. Pág. LXVIII. SEMPERE NAVARRO, Antonio V. *Régimen jurídico de las Mutuas Patronales*. Madrid: Civitas, 1986, p. 54-55. CREMADES SANZ-PASTOR. La responsabilidad empresarial derivada del accidente de trabajo. Citado por SEMPERE NAVARRO, V. Régimen jurídico de las Mutuas..., Ob. Cit. nota 99, p. 56.

Aunque la efectividad de dichos derechos, se deja, en el ámbito de la empresa, anclada en las obligaciones empresariales derivadas de las relaciones de producción, el Estado, al gravitar el derecho del trabajador sobre la obligación del empresario a la protección, interviene en el ámbito exclusivo de su poder de dirección imponiendo la incorporación al centro de trabajo de medidas preventivas de seguridad e higiene, condicionando la organización productiva interna, y regula los sistemas de indemnización y asistencia sanitaria en caso de siniestro.

Por otra parte, la carga de la indemnización al patrono suscitó, desde el primer momento, la cuestión de su solvencia y la necesidad del establecimiento de mecanismos que aseguraran los derechos de los trabajadores. En este sentido, la Ley de 1900, prevé el aseguramiento de la responsabilidad empresarial, controlando el Estado las condiciones, características y garantías de las entidades aseguradoras, dando entrada, entre ellas, al mutualismo patronal.

Desde esta perspectiva, la responsabilidad empresarial, que en poco tiempo acabará recayendo, mediante su aseguramiento generalizado, exclusivamente en el mutualismo patronal, quedará reducida al pago de la prima. Mientras que los derechos de los trabajadores, a la seguridad y a la protección, por falta mecanismos de control, inspección y sanción, terminarán concentrados en las prestaciones consecuencia del siniestro, incrementadas, como única sanción prevista, en caso de incumplimiento de las medidas de seguridad. El alto nivel y efectividad de dichas indemnizaciones, comparadas con las derivadas de otras contingencias, contribuyó a la desactivación de los conflictos derivados de los accidentes de trabajo, pero también a la relajación en la aplicación de las medidas de prevención prescritas. En este sentido, hay que tener en cuenta que, incluso con la asunción directa del importe total de la compensación, y, en su caso aplicando el recargo, podía resultar a veces más cómodo y barato reparar que prevenir, mucho más cuando los costes de dicha indemnización se convierten, por el seguro, en un gasto fijo de la producción, quedando garantizadas las obligaciones empresariales y saliendo el problema del ámbito de la empresa.

El hecho de que, por las razones expuestas, la aplicación de la Ley pasase finalmente por el aseguramiento como garante de los derechos reconocidos al trabajador, que acabaron concentrados en la asistencia e indemnización posterior al siniestro, ha llevado a que a la Ley de 1900 se le suele atribuir el inicio de la “previsión social” o el de la Seguridad Social en España. Sin embargo, el aseguramiento de las contingencias profesionales en dicha Ley es un efecto colateral, que se mantuvo en el ámbito privado hasta su incorporación al sistema de la Seguridad Social, a partir de 1967, no como medida de previsión social sino con el objetivo de garantizar la efectividad de los derechos de los trabajadores.

Si nos hemos de pronunciar, no cabe duda de que la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 entraría de lleno en el ámbito material del Derecho del Trabajo y es un claro antecedente de la vigente Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995.

CAPITULO 2

EL ASEGURAMIENTO, GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS RIESGOS PROFESIONALES Y LAS MUTUAS PATRONALES. ORIGEN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

2.1. EL SEGURO DE ACCIDENTES DE TRABAJO EN LA LEGISLACIÓN DE 1900 Y EL MUTUALISMO PATRONAL.

2.1.1. El seguro de Accidentes de Trabajo.

Como ha quedado expuesto en el capítulo anterior, la *Ley de Accidentes de Trabajo de 1900* estableció la posibilidad de que los patronos pudieran sustituir sus obligaciones frente a los riesgos profesionales, por un seguro hecho a su costa en una sociedad de seguros, mutua o por acciones, debidamente constituida, entre las autorizadas para ello por el Ministerio de la Gobernación (art. 12). De esta forma el patrono externalizaba, a través de dichas aseguradoras, las reclamaciones sobre siniestralidad, relativas a los derechos reconocidos a los trabajadores siniestrados sobre indemnizaciones, pensiones por incapacidad, muerte y en favor de los derechohabientes, así como la asistencia sanitaria y farmacéutica¹⁴⁶.

La generalización del seguro de accidentes de trabajo, propició la inhibición patronal y su relajación previsor, de tal forma que el empresario declinó toda

¹⁴⁶ Como, desde 1886, venía ocurriendo en Alemania con la creación de las *Asociaciones para la Prevención y el Seguro de Accidentes de Trabajo (B.G.)*, “(...) la obligación de indemnización directa de cada empresario en caso de accidente de un empleado se sustituía por el derecho del empleado a la prestación de un seguro de accidentes solidario”. (...) “las reclamaciones de los empleados lesionados ya no se dirigen al empresario sino a la BG competente. Merced a ello se creó una paz interna, que no debe subestimarse en cuanto a las repercusiones económicas”. Intervención de M. RENTROP, representante de la *B.V.* en las IX Jornadas sobre Prevención de riesgos profesionales. Madrid, CEOE, 1991. BILBAO, Andrés. *El accidente de trabajo... Ob. Cit.* p. 95.

responsabilidad en virtud de la póliza suscrita con la compañía, al tiempo que la jurisprudencia consagraba la exoneración empresarial por la subrogación de la aseguradora en su posición jurídica¹⁴⁷. Desde esta perspectiva, la inobservancia del deber genérico de prevención no generaba responsabilidad contractual, sino únicamente sanciones de naturaleza administrativa; lo que no hubiera ocurrido de haberse reconocido legalmente una “deuda de seguridad” empresarial derivada del contrato de trabajo¹⁴⁸, implícita en la *Ley de Accidentes de Trabajo de 1900*.

Resulta evidente, por tanto, que dicha transferencia de responsabilidad sobre la base del riesgo objetivo, por la que el empresario incorpora al precio de los productos el coste del aseguramiento, acabó por desvirtuar el objeto fundamental de la Ley de 1900, que no era otro que el de garantizar el derecho de los trabajadores a unas condiciones de trabajo higiénicas y seguras, apoyándose en la amenaza que sobre el empresario pende de hacer frente a las consecuencias de un medio de trabajo inseguro, relegando, de hecho, la efectividad de la Ley a su faceta indemnizatoria, medida última no deseada, ya que es consecuencia de la actualización del riesgo en siniestro.

Pero el Estado también se sumó a esta orientación cuando, paulatinamente, con el propósito de ir corrigiendo las deficiencias y desprotecciones que se observaban, fue asumiendo cada vez mayor grado de compromiso en la garantía de los derechos de los trabajadores con independencia de los avatares de las empresas, lo hace centrado casi exclusivamente en relación a la percepción de las correspondientes indemnizaciones, dejando a la Ley de 1900 en meramente compensatoria abandonando su esfera preventiva.

2.1.1.1. ¿Seguro social?

Aunque la *Ley de Accidentes de Trabajo de 1900* suele ser considerada como el

¹⁴⁷ CREMADES SANZ-PASTOR, *La responsabilidad empresarial derivada del accidente de trabajo*. En: *Revista de Política Social*, 1970, nº. 88, p. 88. Citado por SEMPERE NAVARRO, V. *Régimen jurídico de las Mutuas...*, *Ob. Cit.* p. 60.

¹⁴⁸ LOZANO LARES, F. *El mutualismo patronal...*, *Ob. Cit.*, p. 31.

inicio de la “previsión social” o, incluso, el de la Seguridad Social en España¹⁴⁹; el aseguramiento de las contingencias profesionales no entró en la órbita de los seguros sociales hasta 1932, pero manteniéndose en el ámbito privado, hasta su incorporación al sistema de la Seguridad Social a partir de 1967. En la Ley de 1900, el seguro de accidentes de trabajo se dejaba al arbitrio patronal, más como un asunto que afectaba a las decisiones de estrategia económica de cada empresa, que como medida de previsión social. No estamos, para VIDA SORIA¹⁵⁰, ante un Seguro Social en el sentido estricto de la palabra. Como acertadamente señala MARTIN VALVERDE¹⁵¹, el seguro de accidentes de trabajo, que tiene por objeto cubrir la responsabilidad patronal por los siniestros laborales, tiene la consideración de un seguro privado de carácter mercantil, hasta su integración en el sistema de la Seguridad Social en 1967. No se olvide que, junto a las Mutuas, operaban con ánimo de lucro compañías aseguradoras mercantiles, para las que el accidente de trabajo constituía una rama más del seguro. Para TIRADO SUÁREZ¹⁵², se trataría de un seguro colectivo de accidentes de trabajo, en el que se dan las principales características técnicas que definen a ese tipo de seguro. Aunque, como indica SEMPERE¹⁵³, tampoco se trataría de un mero seguro de responsabilidad civil, puesto que, en buena medida por la jurisprudencia, progresivamente se irá configurando una relación directa del trabajador accidentado con la Mutua, al tiempo que como asegurado no solo aparece el empresario (frente a los riesgos patrimoniales), sino también el trabajador (frente a los riesgos profesionales); nos encontraríamos más bien ante un “instituto híbrido: un seguro de accidentes que libera de la

¹⁴⁹ La Ley de 30 de enero de 1900, de accidentes de trabajo, constituye para ALONSO OLEA uno de los episodios cruciales iniciales del desarrollo moderno de la seguridad social en España, que configuró “el riesgo de accidente de trabajo como responsabilidad del empresario” ALONSO OLEA-TORTUERO PLAZA. *Instituciones de la Seguridad Social* (18ª). 2002, *Ob. Cit.* p. 39. En las primeras ediciones iba precedido del adjetivo “social”: -... “que configuró... *como social* el riesgo de accidente de trabajo...” ALONSO OLEA, M. 1977, *Ob. Cit.* Pág.36. Dicha consideración queda también reflejada en el título de la obra colectiva: *Cien años de Seguridad Social: A propósito del centenario de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900*. GONZALO, B. (Dir.); NOGUERA, M. (Coord.), UNED- MUPRESA, Madrid, 2000, publicada con motivo de dicha efemérides.

¹⁵⁰ VIDA SORIA, José. Régimen jurídico de la protección contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales: estudio crítico. *Revista de Trabajo*, nº 31, 1970, p. 8. Citado por SEMPERE NAVARRO, V. *Régimen jurídico de las Mutuas...*, *Ob. Cit.* p. 73, nota 160.

¹⁵¹ MARTÍN VALVERDE, A. *La formación del derecho del trabajo*. *Ob. cit.*, p. LXVIII.

¹⁵² TIRADO SUÁREZ, Francisco Javier. Configuración jurídico-asegurativa del Mutualismo Patronal, *III Jornadas de estudios sobre Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo*, Madrid: AMUPA, 1981, p. 131. Citado por SEMPERE NAVARRO, V. *Régimen jurídico de las Mutuas...*, *Ob. Cit.* p. 73, nota 161.

¹⁵³ SEMPERE NAVARRO, V. *Régimen jurídico de las Mutuas...*, *Ob. Cit.* p. 74.

responsabilidad”.

En realidad, el desarrollo del seguro social se inicia en España, al margen del aseguramiento de los riesgos profesionales, con la *Ley de 27 de febrero de 1908*, por la que se regula la organización por el Estado del *Instituto Nacional de Previsión*¹⁵⁴ para el fomento y apoyo a los seguros sociales libres¹⁵⁵, sobre la base de una previsión social referida sólo a los grupos más deprimidos de la población asalariada. Se instauraba con dicho sistema lo que se denominó régimen de “libertad subsidiada”, caracterizado por el carácter voluntario del aseguramiento con el apoyo económico y técnico estatal¹⁵⁶, pero sin descartar, como requisito imprescindible para su eficacia¹⁵⁷, su obligatoriedad orientada hacia la socialización del riesgo¹⁵⁸ y elemento sustancial en el concepto de la Seguridad Social, donde se vislumbraban ya concepciones propias de lo que actualmente encierra el concepto de Estado de bienestar¹⁵⁹.

Por su parte, la evolución del aseguramiento de los riesgos profesionales, aunque paralela a la de los seguros sociales, se mantendrá durante bastante tiempo independiente en

¹⁵⁴ Que se constituía con el objetivo de desempeñar diversas funciones “sociales” relativas a las pensiones de retiro de las “clases trabajadoras”: “administrar la mutualidad de asociados que al efecto voluntariamente se constituyan”; realizar las correspondientes operaciones de renta vitalicia; formar “seguros colectivos” de “instituciones benéficas de todas clases”; reasegurar o establecer convenios de coaseguro respecto de tales pensiones, etc. Estimular y favorecer dicha práctica de pensiones de retiro, procurando su bonificación con carácter general o especial por entidades oficiales o particulares”. LÓPEZ NUÑEZ, A. *Lecciones elementales de previsión*. Madrid, 1913, págs. 176 y ss. Citado por MARTÍN VALVERDE, A. Ob. Cit. Pág. LXVIII.

¹⁵⁵ Llevadas a la práctica, entre otros, mediante: *RD de 11 de marzo de 1919*, sobre el régimen de intensificación del Retiro Obrero; *RD de 18 de marzo de 1919*, sobre Seguro de paro forzoso; *RD de 27 de abril de 1923*, sobre Subvenciones a las sociedades aseguradoras del paro forzoso, *RD de 20 de noviembre de 1919*: Plan de seguros a cargo del Instituto Nacional de Previsión; *RD de 24 de julio de 1921*, Reglamentación provisional de las Entidades aseguradoras de Gestión Complementaria.

¹⁵⁶ GONZÁLEZ POSADA, C. *Seguros sociales (enfermedad, invalidez, vejez, muerte)* Madrid, 1926, págs. 213 y ss. Citado por MARTÍN VALVERDE, A. *Estudio preliminar*. Ob. Cit. Nota 159. Pág. XC.

¹⁵⁷ Como lo demuestra la promulgación del RD de 29 de julio de 1917, que en su Preámbulo se disponía la celebración de una “Conferencia técnico-social...para la implantación de los seguros sociales con carácter obligatorio”. La implantación de esta manera forzosa, decía, es imprescindible para la “mayor eficacia del seguro” a la vista de que las “masas sociales naturalmente imprevisoras” tienen una “cultura deficiente que no les permite ver sino lo que tienen delante, con absoluto desvío para las contingencias del porvenir”. *Libro blanco de la Seguridad Social*. Ob. Cit. pág. 19.

¹⁵⁸ En la convicción de que “la sociedad tiene que cubrir los riesgos de ancianidad, invalidez, falta de trabajo y maternidad” *Real Decreto de 11 de marzo de 1919*, sobre el régimen de intensificación del Retiro Obrero. MARTÍN VALVERDE, A. *La formación del derecho del trabajo...* ob. Cit. Pág. LXIX

¹⁵⁹ “El fomento y la reglamentación del seguro por parte del Estado no es sólo un aspecto de la tutela legal que al mismo corresponde a favor de las clases modestas, sino un medio de proveer al bienestar de todos los ciudadanos, cualquiera que sea su condición económica, garantizándoles contra los riesgos inherentes a la

el ámbito de los seguros privados, conservando sus notas diferenciadoras a pesar del avance intervencionista del Estado y su obligatoriedad, incluso cuando, a partir de 1932, el Estado, a través del Instituto Nacional de Previsión, asume el papel de asegurador. Cuando el seguro de accidentes de trabajo se hace obligatorio o cuando el Estado asume obligaciones de pago, su objetivo no es otro que apuntalar el derecho del obrero a la indemnización y la asistencia, frente a situaciones de insolvencia o desaparición del patrono, pero sin perder la conexión con el principio de responsabilidad objetiva y directa del empresario. Es más, la socialización del riesgo no se hará nunca sobre el conjunto de la sociedad sino sobre el colectivo de empresarios sujetos a cada unidad aseguradora.

2.1.2. El aseguramiento del accidente de trabajo y el Mutualismo patronal.

Este seguro de accidentes de trabajo se inicia en España, aunque como fórmula potestativa y en la esfera privada, bajo la supervisión, dirección y control del Estado. Así, aunque el artículo 117 del *Código de Comercio de 1885* declaraba la actividad aseguradora plenamente libre, mediante *Real Decreto de 27 de agosto de 1900* se reguló detalladamente el aseguramiento de los riesgos profesionales, que, como expresamente reconocía en su Preámbulo, suponía “la primera vez que en nuestra legislación reglamenta el Estado las operaciones de seguro con otros fines administrativos que los de carácter fiscal”¹⁶⁰, quedando configurado como un seguro especial, cuya gestión debía realizarse separada de otras ramas, sujeto a la legislación en materia de accidentes de trabajo respecto a las contingencias, siniestros, forma y cuantía de la indemnización, beneficiarios y otras particularidades¹⁶¹.

vida social”.

¹⁶⁰ SEMPERE NAVARRO, V. *Régimen jurídico de las Mutuas...*, Ob. Cit. p. 57.

¹⁶¹ Inicialmente la actividad aseguradora desarrollada por las Mutuas se encontraba sujeta exclusivamente a la legislación sobre accidentes de trabajo. Posteriormente la *Ley de Seguros de 14 de mayo de 1908*, primera norma sobre el control estatal de la actividad aseguradora, excluyó de su ámbito de aplicación, con carácter general, a las entidades aseguradoras constituidas para cubrir los daños y riesgos que los asociados puedan sufrir en sus bienes. Sin embargo, su Reglamento, aprobado por *Decreto de 2 de febrero de 1912*, dispuso que las asociaciones mutuas constituidas con el exclusivo objeto de asegurar contra accidentes del trabajo debían inscribirse en el Registro de Entidades Aseguradoras, quedando sometidas, con ello, al doble control del Ministerio de Fomento y del Ministerio de la Gobernación. De esta forma, durante algún tiempo las Mutuas

Dicho aseguramiento, sólo se podía concertar con aquellas sociedades de seguros, mutuas o por acciones, previamente constituidas de acuerdo con su legislación específica, interesadas en participar y autorizadas para ello por el Ministerio de la Gobernación, para lo que debían adaptarse a las condiciones previstas en la legislación de accidentes de trabajo, centradas en las siguientes exigencias¹⁶²:

- a) Separación de las operaciones de seguro de accidentes personales de cualesquiera otras actividades que realice.
- b) Constitución de una fianza inicial de doscientas veinticinco mil pesetas, que para las asociaciones mutuas de seguros establecidas por industriales u operarios de una misma clase o de un grupo de trabajos análogos, se rebajaba a sólo cinco mil pesetas¹⁶³.
- c) Aceptación de los preceptos legales vigentes en materia de accidentes de trabajo, principalmente respecto a los siniestros, forma y cuantía de la indemnización y beneficiarios del seguro.
- d) Comunicación al Ministerio de la Gobernación de los estatutos, balances y empleo del capital, condiciones de las pólizas, tarifas de premios, cálculo de reservas de seguros y rentas vitalicias y estadística de contratos estipulados, sus novaciones y cumplimiento o terminación.

Una vez autorizadas, eran inscritas en el Registro específico correspondiente, quedando sujetas al control y supervisión de dicho Departamento.

aparecerán operando como aseguradoras privadas en el ramo de accidentes de trabajo y bajo normas generales del Derecho de Seguros. Técnicamente, se trataba de un seguro de responsabilidad civil, que consiste fundamentalmente en hacer frente por parte del asegurador a las deudas que surjan en el patrimonio del asegurado, frente a las víctimas o tercero perjudicado. SEMPERE NAVARRO, V. Régimen jurídico de las Mutuas..., Ob. Cit. p. 59-60, haciéndose eco de la doctrina más especializada: TIRADO SUÁREZ. Configuración jurídico asegurativa del Mutualismo Patronal, *III Jornadas de estudios sobre Mutuas Patronales de accidentes de Trabajo*, AMUPA, 1981, p. 128-129; GIMÉNEZ LORENTE, Cooperativas, Mutuas y Seguros. En VARIOS, *Mutuas Cooperativas y Seguros*. Madrid: MAPFRE, 1984, p.19.

¹⁶² Fijadas por el Art. 71 del Reglamento de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 (*Real Decreto de 28 de julio de 1900*) y desarrolladas mediante *Real Decreto de 27 de agosto de 1900*.

¹⁶³ Las cantidades fueron concretada por la *Real Orden de 16 de octubre de 1900*.

El legislador, aunque desde hacía tiempo las asociaciones de socorros mutuos, gremiales, patronales y de empresa, venían desarrollando diferentes modalidades de previsión en el ámbito de los riesgos profesionales, con una implantación principalmente gremial y local, y muchas veces con escasos recursos, llevado por su orientación liberal o, quizás también, porque se abrían las puertas al aseguramiento en grandes empresas, obras públicas y otras actividades de producción en masa, no quiso concederles la exclusividad del aseguramiento y dio entrada a las aseguradoras mercantiles, previsiblemente con mayor potencial económico, volumen de negocio y experiencia técnica y organizativa.

No obstante, desde un primer momento se contemplaron medidas que indicaban una cierta preferencia y apoyo a favor del mutualismo patronal, que con el tiempo se irían acrecentando. Como señala MARTÍN VALVERDE¹⁶⁴, el legislador, a pesar de que, una de las razones de la intervención legislativa del Estado en la previsión social era una larga experiencia histórica de cobertura deficiente de necesidades sociales a través del seguro desarrollado por los socorros mutuos y otras instituciones mutualistas, partía de la convicción de que dichas entidades llevaban en sí “la ventaja para el asegurado de suprimir el lucro de intermediario”¹⁶⁵. Por ello, al menos inicialmente, no se quieren sustituir, sino apoyar y dotar de mayor seguridad y racionalidad técnica.

Dicha actitud quedará reflejada, tanto en el establecimiento de unas mayores facilidades para iniciar la actividad, reduciendo a la quinta parte la cantidad que debían depositar las sociedades mercantiles¹⁶⁶, como, simultáneamente, a través de un alto nivel de exigencia y control respecto a su funcionamiento. Así, mientras que a las compañías de seguros, que operan con ánimo de lucro, con las que habrían de competir, se les permite simultanear el seguro de accidentes de trabajo con otras actividades, siempre que sus operaciones se llevaran a cabo de forma separada, las Mutuas quedan configuradas como entidades sin ánimo de lucro, dedicadas exclusivamente al aseguramiento de la responsabilidad por accidentes de trabajo de sus patronos socios.

¹⁶⁴ MARTÍN VALVERDE, A. La formación del derecho del trabajo. Ob. Cit. p. LXIX.

¹⁶⁵ Como, algo más tarde, indicaría el preámbulo de la *Real Orden de 28 de diciembre de 1908*.

¹⁶⁶ *Real Orden de 16 de octubre de 1900*.

Sin embargo, la adaptación a las exigencias de la Ley de Accidentes de Trabajo, no resultó asequible para sociedades preexistentes y planteaba, a pesar del estímulo público y apoyo fiscal, serias dificultades para la constitución de nuevas asociaciones mutuas. En este sentido, la regulación de la participación de las Mutuas en el aseguramiento de los accidentes de trabajo, fue calificada en su momento de “claramente restrictiva”¹⁶⁷ y de haber sido “desarrollada al margen del movimiento mutualista”¹⁶⁸, reflejo, sin duda, de las cautelas iniciales con que se aborda la regulación del papel mutualista en este tipo de seguro, y que en la práctica resultó demasiado exigente y llevó a muchas sociedades de socorros mutuos a su desaparición¹⁶⁹. En términos generales, la entrada en vigor de la Ley, con la que la asistencia pasaba a ser una responsabilidad directa del empleador, supuso la disminución progresiva de los socorros dedicados a los accidentes de trabajo. Si bien, parece que esto no siempre significó una mejora para el trabajador, debido a que, en algunos casos, los trabajadores lesionados se vieron privados de la asistencia médica y farmacéutica que habían venido disfrutando como socios del socorro¹⁷⁰.

No obstante, algunas entidades de previsión, sobre todo de tipo gremial o ligadas a empresas, como la *Sociedad de socorro a los enfermos de la fábrica de naipes Fournier*, fundada en 1885, continuaron su actividad, adaptándose a la Ley de Accidentes de Trabajo. También, pequeños empresarios, sin recursos ni personal suficiente para crear su propia asociación, se incorporaron a Cajas de socorro patronales, que posteriormente darían lugar a

¹⁶⁷ TIRADO SUÁREZ. *Configuración jurídico-asegurativa... Ob. Cit.*, p. 128.

¹⁶⁸ El proceso de implantación del seguro de accidentes de trabajo, como después ocurriría con los seguros sociales de vejez y de maternidad, se desarrolló, con una total ignorancia de las sociedades de socorros mutuos o las mutualidades. Por otra parte, salvo en el ámbito catalán, con una ley general de mutualidades o sociedades de socorros mutuos, promulgada por la *Generalitat* en 1934, y pese a las reiteradas peticiones, España carecerá de una legislación general sobre mutualidades. GALLART FOLCH, A. *Derecho Español del Trabajo*. 1936, Madrid, p. 335. Cita en CASTILLO, Santiago. Las sociedades de socorros mutuos en la España Contemporánea. *Solidaridad desde abajo*. *Ob. Cit.* p.7, nota 13.

¹⁶⁹ La incorporación, con fines lucrativos, de compañías mercantiles de seguros, a partir de 1900, unido a la oferta pública de seguros sociales a través Instituto Nacional de Previsión, a partir de 1908, acentuaron la competencia y llevaron a muchas sociedades de socorros mutuos a la desaparición. CUESTA, A. Las Sociedades de Socorros Mutuos en la España de los años 20. Un silencio en el reformismo social. *El reformismo social en España. La Comisión de Reformas Sociales*. 1987, Córdoba, pp. 301-330. Citado en CASTILLO, Santiago. Las sociedades de socorros mutuos en la España Contemporánea. *Solidaridad desde abajo*. *Ob. Cit.* p.7, nota 12, donde complementa con otra bibliografía para una visión de conjunto.

¹⁷⁰ RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, J. J. Las sociedades de socorros mutuos en Asturias, 1859-1900. En: CASTILLO, S. *Solidaridad desde abajo*. *Ob. Cit.* p. 197-198.

mutualidades propias¹⁷¹. Todo ello, viene a demostrar la conexión de los socorros mutuos con las primeras Asociaciones Mutuas¹⁷², a través de los procesos de adaptación a las exigencias que planteaba la Ley de 1900, que sufrieron algunas sociedades para poder participar en su aseguramiento. Conexión que también se ve reflejada tanto en las denominaciones de las primeras Mutuas¹⁷³, como en su distribución geográfica¹⁷⁴.

De cualquier forma, la adaptación que dichas mutualidades debieron realizar, en su estructura y funcionamiento, a las peculiares características del marco normativo de la *Ley de Accidentes de Trabajo*, las alejan, como analiza SEMPERE¹⁷⁵, de sus diversos antecedentes y nos colocan, aunque continuadoras de un movimiento asociativo preexistente, frente a entidades de nuevo cuño.

2.1.2.1. Naturaleza y características de las Mutuas Patronales.

A partir de la Ley de 1900, la participación del mutualismo patronal en el aseguramiento de los accidentes de trabajo se concreta en las denominadas, por el *RD de 27 de agosto de 1900*, “asociaciones mutuas”, sujetas al régimen general de la *Ley de Asociaciones de 1887*¹⁷⁶ y, como tales, configuradas como entidades privadas dotadas de

¹⁷¹ RIVERA BLANCO, A. Desarrollo y crisis del modelo de sociedad de socorros (Vitoria, 1849-1938). En: CASTILLO, S. *Solidaridad desde abajo*. Ob. Cit. p. 143 (nota 25).

¹⁷² Aunque el origen del mutualismo patronal se viene situando a partir del aseguramiento del accidente de trabajo instaurado por la *Ley de Accidentes de Trabajo de 1900*. Por todos: LOZANO LARES afirma que “como muy bien ha demostrado la doctrina iuslaboralista, (apoyándose en SEMPERE) el mutualismo patronal es un producto directamente derivado de la ley de Accidentes de Trabajo de 1900”. *El mutualismo patronal en la encrucijada...Ob. Cit.* p. 15

¹⁷³ Algunos alusivos a ideales, ya utilizados por socorros mutuos populares, como Previsora, Filantrópica, La Equidad, La Legal, La Fraternidad; o alusivos a “gremios”, como Descargadores, Carpinteros, Maestros Pintores, Artes del Libro, etc. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. *Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo. Memoria económico-financiera. Ejercicio 1985*. Madrid: Centro de Publicaciones. 1987.

¹⁷⁴ Las primeras Mutuas se constituyen, por orden cronológico, en Madrid, Vitoria, Barcelona, Santander, Asturias, Zaragoza y Valencia. Aunque en una primera etapa se concentran fundamentalmente en Cataluña (25%), Madrid, donde muy pronto se localizaron Mutuas sectoriales de ámbito nacional, y el País Vasco.

¹⁷⁵ SEMPERE NAVARRO, Antonio V. *Régimen jurídico de las Mutuas Patronales*. Madrid: Civitas, 1986. p. 44-52.

¹⁷⁶ Ley de 30 de junio de 1887. Esta Ley, que desarrolla el derecho de asociación reconocido en el art. 13 de la Constitución de 1876, era de aplicación tanto a “las asociaciones para fines religiosos, políticos, científicos,...”, sin fines de lucro, como a “los gremios, las sociedades de socorros mutuos, de previsión, de

plena capacidad jurídica, caracterizadas por la adhesión voluntaria de sus miembros, la gestión democrática, el reparto equitativo de cargas y la carencia de ánimo de lucro; todas ellas, notas que, por otra parte, han venido distinguiendo, con carácter general, al mutualismo a lo largo de su historia.

Su particularidad radica en que, simultáneamente, y al objeto de poder operar como aseguradoras en el seguro de accidentes de trabajo, debían recoger estatutariamente y adecuar su funcionamiento a las siguientes exigencias, fijadas al respecto por la *Real Orden de 10 de noviembre de 1900*, que, a grandes rasgos, se siguen manteniendo en la actualidad:

- a) Se consideran Asociaciones mutuas “las legalmente constituidas cuyas operaciones de seguro se reduzcan a partir entre los asociados el equivalente de los riesgos sufridos por una parte de ellos, sin participación directa ni indirecta en los beneficios”¹⁷⁷. Teniendo la obligación de asegurar las llamadas “operaciones de renta vitalicia”.
- b) En principio, dichas asociaciones debían asegurar como mínimo a 1.000 obreros, componerse de 20 patronos, cuyo carácter debía acreditarse con el último recibo de la respectiva contribución industrial, y referirse a la misma clase de ocupaciones o a un grupo de trabajos análogos¹⁷⁸. Esta última restricción, que en la práctica hizo muy difícil la constitución de nuevas Asociaciones, fue suprimida en 1906, permitiendo aquellas que “comprendan industrias y trabajos distintos”¹⁷⁹.
- c) Sus estatutos debían establecer la responsabilidad solidaria de los asociados, que no se extinguirá hasta haber liquidado las obligaciones asumidas, ya sea directamente mediante la cesión aceptada por otra Asociación análoga o Compañía de Seguros de las registradas en el Ministerio de la Gobernación.

patronato y las cooperativas de producción, de crédito o de consumo”. Quedaban exceptuadas aquellas no enumeradas “que se propongan un objeto meramente civil o comercial, en cuyo caso se regirán por las disposiciones del derecho civil o mercantil, respectivamente”.

¹⁷⁷ Art. 1 de la *Real Orden de 10 de noviembre de 1900*.

¹⁷⁸ Art. 2 de la *Real Orden de 10 de noviembre de 1900*.

¹⁷⁹ Art. 2 de la *Real Orden de 28 de diciembre de 1906*.

En resumen, las Mutuas se constituyen como asociaciones abiertas, democráticas, solidarias y equitativas, con el objeto exclusivo de asegurar la responsabilidad de sus asociados patronos frente al accidente de trabajo.

A partir de este momento, la historia de las Mutuas discurrirá indisolublemente unida a la evolución normativa sobre la protección en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales¹⁸⁰. Dicho desarrollo posee una dinámica específica y diferenciada del resto de las contingencias que integran, o han integrado, el sistema de Previsión Social, por lo que su estudio suele realizarse de forma separada, atendiendo a su propia evolución junto a la de la protección de las contingencias profesionales¹⁸¹.

Desde dicha perspectiva, podemos distinguir tres grandes etapas en la evolución de las Mutuas, que utilizaremos en el análisis que de su desarrollo hacemos en los apartados siguientes de este Capítulo:

- a) La primera, desde 1900 hasta la Ley de Bases para la Seguridad Social de 1963 y su texto articulado de 1966, durante la cual las Mutuas actúan como entidades aseguradoras privadas, que operan en el ámbito de los seguros privados junto a compañías mercantiles, primero en un régimen de aseguramiento voluntario y después, de manera generalizada a partir de 1932 (*LB de 4 de julio*) como seguro obligatorio.
- b) La segunda etapa, que se inicia el 1 de enero de 1967, a partir de la plena institucionalización del sistema público de la Seguridad Social, viene marcada por la integración de las Mutuas en dicho sistema, como entidades privadas colaboradoras de su gestión.

¹⁸⁰ Un análisis detallado de su evolución puede verse en: VALENZUELA DE QUINTA, Enrique. Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales: Nacimiento, evolución y perspectivas de futuro. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Ob. Cit. p. 539-562.

¹⁸¹ SEMPERE NAVARRO, Antonio V. *Régimen jurídico de las Mutuas Patronales*. Madrid: Civitas, 1986. p. 45.

- c) Una tercera, que nos llevará a su configuración actual, a partir de 1990, con una importante transformación y ampliación de su ámbito subjetivo a los trabajadores por cuenta propia, y el de actuación, dentro del sistema, superando la tradicional exclusividad en el accidente de trabajo, a la colaboración en la gestión de las prestaciones económicas por contingencias comunes y, fuera del ámbito de la Seguridad Social, en el terreno de la Seguridad y Salud Laboral, a partir de la promulgación de la *Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales*, con la autorización a las Mutuas para actuar como servicios de prevención ajenos para sus empresarios asociados, y desde la modificación introducida por la *Ley 32/2010* a cualquier empresas, con lo que se producirá su vuelta al mercado.

2.2. LAS MUTUAS COMO ASEGURADORAS PRIVADAS DE LA RESPONSABILIDAD EMPRESARIAL POR ACCIDENTES DE TRABAJO.

2.2.1. Evolución normativa del aseguramiento privado de los riesgos profesionales¹⁸².

La evolución de las Mutuas durante su etapa como aseguradoras privadas del seguro de accidentes de trabajo, inicialmente potestativo, viene determinada por su adecuación al desarrollo legislativo del aseguramiento de los riesgos profesionales, marcado por el objetivo de conseguir unas altas cotas de garantías para los derechos de los trabajadores derivados de la responsabilidad empresarial. En este sentido, se producirá una paulatina implantación del aseguramiento obligatorio y de la extensión de su campo de aplicación, acompañadas de la asunción de cada vez mayores garantías por parte del Estado, hasta acabar implicándose directamente como ente asegurador, que se traducirá en un mayor control sobre las Mutuas y un decidido apoyo a su gestión.

¹⁸² PONS PONS, Jerònia. El seguro de accidentes de trabajo en España: de la obligación al negocio (1900-1940). Investigaciones de Historia Económica. *Revista de la Asociación Española de Historia Económica*. 2006, invierno, número 4. pp. 77 a 100.

Cronológicamente, la evolución apuntada se inicia con el Seguro obligatorio de accidentes del mar, que se implantó, en una primera fase, mediante *Real Decreto de 15 de octubre de 1919*, por el que se imponía a las Compañías de navegación y propietarios individuales o colectivos de buques la obligación de asegurar a sus dotaciones contra los accidentes del mar, exceptuando a las embarcaciones en las que estuviera convenido con sus trabajadores un contrato *a la parte*¹⁸³.

Posteriormente, la nueva *Ley de 10 de enero de 1922, de accidentes de trabajo*¹⁸⁴, que sustituyó a la de 1900, aunque introdujo mejoras significativas, como la inclusión de la imprudencia profesional “consecuencia del ejercicio habitual de un trabajo” entre los supuestos a los que se extendía la responsabilidad patronal, así como la creación de un *Fondo Especial de Garantía*, mantenía fuera de la protección de los accidentes de trabajo a buena parte de los trabajadores agrícolas, a los marineros contratados “a la parte”, así como a los empleados administrativos y los auxiliares del comerciante, excluidos expresamente del contrato de trabajo. Estas situaciones se irán corrigiendo paulatinamente de distinta forma.

Por una parte, mediante *Real Decreto Ley de 5 de abril de 1929*, sobre extensión del seguro de accidentes en el mar a los tripulantes de embarcaciones pesqueras contratados a la parte, se amplía su ámbito subjetivo a dueños o armadores de embarcaciones pesqueras, cualquiera que fuese su tonelaje y personal empleado, obligando a los patronos a constituir Mutuas.

Durante la II República la acción normativa en materia de accidentes de trabajo, siguiendo el mandato del artículo 46 de la *Constitución de 9 de diciembre de 1931*¹⁸⁵ y los compromisos internacionales adquiridos, se centró en la expansión de sus ámbitos de aplicación subjetivo y objetivo, así como en la generalización del seguro obligatorio¹⁸⁶.

¹⁸³ Por el que se distribuyen entre los trabajadores parte de los rendimientos obtenidos por la embarcación.

¹⁸⁴ Cuyo Reglamento provisional fue aprobado mediante *RD de 29 de diciembre de 1922*

¹⁸⁵ Donde se establecía que “la República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias para una vida digna. Su legislación social regulará: los casos de seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte,.. DE ESTEBAN, Jorge. *Las Constituciones de España*. (2ª Ed.) Taurus, Madrid, 1988.

¹⁸⁶ Sobre el tema. MONTOYA MELGAR, A. *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de la Segunda República*, Murcia, 1983. (M.V. LXXVI).

Durante los primeros meses del Gobierno provisional, a partir de la ratificación por España, mediante *Decreto de 9 de mayo de 1931*, del Convenio 12, de 1921, de la OIT, sobre protección de los accidentes de trabajo en la agricultura, se puso fin a la marginación de la agricultura en la legislación sobre accidentes de trabajo¹⁸⁷ implantando el aseguramiento obligatorio, que se concretaría en el *Decreto de 12 de junio de 1931*, por el que se fijaron las Bases para la aplicación a la agricultura de la Ley de accidentes de trabajo, desarrolladas reglamentariamente mediante *Decreto de 28 de agosto de 1931*.

Poco después, el ámbito subjetivo de los accidentes de trabajo, se extenderá al trabajo “intelectual”, facilitado por la promulgación de la *Ley de 21 de noviembre de 1931*, de Contrato de Trabajo, que, incorporando las notas generales de ajenidad y dependencia a su definición del contrato de trabajo, conseguía la integración en el ámbito laboral de toda clase de trabajadores: “aprendices, empleados de comercio y oficina, trabajadores intelectuales, ocupados en servicios domésticos”¹⁸⁸. Con ello, sólo quedaba la industria para que la obligatoriedad del seguro de accidentes de trabajo fuese un hecho generalizado y de aplicación al trabajo asalariado de todos los sectores productivos. Esto se produciría a través de la *Ley de Bases de 4 de julio de 1932*, donde se sentaron las directrices para la modificación del art. 168 del *Código de Trabajo*, sobre accidentes de trabajo en la industria, para adaptarlo al Convenio 17 de la OIT, de 1929. Estas disposiciones, fueron desarrolladas mediante el texto articulado del *Decreto Ley de 8 de octubre de 1932, Texto Refundido sobre Accidentes de Trabajo en la Industria*, y un año más tarde mediante el *Decreto de 31 de enero de 1933*, que establecía su Reglamento¹⁸⁹.

Desde ese momento, todo patrono comprendido en el ámbito de aplicación de la Ley de Accidentes de Trabajo tendrá la obligación de estar asegurado contra el riesgo de accidente de sus obreros¹⁹⁰. No obstante, el aseguramiento seguirá, fiel al principio de la

¹⁸⁷ MARTÍN VALVERDE, A. Legislación laboral y relaciones de trabajo en el campo. *Las relaciones de trabajo y la reordenación del sistema productivo* (Ed. DURAN LOPEZ, F.) Córdoba, 1983, págs. 229 y ss.

¹⁸⁸ MARTÍN VALVERDE, A. *Ob. Cit.* Pág. LXXXI.

¹⁸⁹ ALONSO OLEA; TORTUERA PLAZA. *Instituciones de la Seguridad Social*. 2002, *Ob. Cit.* p. 40. Nota 90.

¹⁹⁰ Era una medida que ya parecía estar madura desde unos años antes y tampoco vino a resultar especialmente gravosa, ya que desde que en 1900 quedó establecida la responsabilidad objetiva del patrono, el seguro le aportaba seguridad y le resultaba atractivo y valioso, y ya lo era, desde 1919, para los accidentes del mar,

responsabilidad empresarial directa, manteniendo la estructura del seguro de responsabilidad civil de gestión privada¹⁹¹, aunque, poco a poco, avanzando hacia una “cierta publicación del sistema”¹⁹². El establecimiento de un auténtico seguro social hubiera supuesto una socialización de la siniestralidad laboral difícil de aceptar ante la falta de una verdadera obligación contractual de seguridad que forzara una mejora en las condiciones de trabajo, por lo que el legislador republicano se limitaría a llevar a lo público parcialmente el seguro de accidentes de trabajo, confeccionando un modelo de aseguramiento que, en sus líneas esenciales, se percibe en la actualidad¹⁹³.

Pero la reforma republicana¹⁹⁴, no sólo significó la generalización del seguro obligatorio de accidentes de trabajo¹⁹⁵, sino la mejora y ampliación de las coberturas, mediante la ampliación de las prestaciones de asistencia médica y farmacéutica, la implantación de una indemnización supletoria en casos de accidentes que originen gran invalidez y de la posibilidad de variar las indemnizaciones en los accidentes no mortales.

Dicha reforma se completó, *in extremis*, con la extensión del ámbito objetivo de las coberturas frente a los riesgos laborales a las enfermedades profesionales, dando cumplimiento al Convenio adoptado por la OIT en 1925, mediante la *Ley de Bases de 13 de julio de 1936 de enfermedades profesionales*, con la que se procedió a listar las enfermedades profesionales, señalando las industrias en las que su aparición es más característica, al tiempo que se preveía su aseguramiento mediante un régimen semejante al que regía para los accidentes de trabajo, es decir: aseguramiento patronal y libre elección de

mientras que entre los empresarios de las restantes actividades existía una marcada tendencia a constituir el seguro facultativo. *Libro Blanco de la Seguridad Social. Ob. Cit. pág. 34*

¹⁹¹ En el estudio de su evolución histórica, durante el periodo que va desde la generalización del aseguramiento obligatorio del accidente de trabajo hasta su implantación dentro del sistema de la Seguridad Social, la Mutua suele analizarse como gestora de un seguro social. Para SEMPERE, cuando el seguro de accidentes de trabajo deja de ser facultativo resulta más acertado hablar de “seguro social” que de “seguro meramente privado”. SEMPERE NAVARRO, V. *Régimen jurídico de las Mutuas...*, Ob. Cit. p. 66-76. El entrecomillado es suyo.

¹⁹² SEMPERE NAVARRO, V. *Régimen jurídico de las Mutuas...*, Ob. Cit. p. 68.

¹⁹³ LOZANO LARES, F. *El mutualismo patronal...*, Ob. Cit., p. 36.

¹⁹⁴ SEMPERE NAVARRO, V. *Régimen jurídico de las Mutuas...*, Ob. Cit. p. 67-69.

¹⁹⁵ Generalización que para algunos supuso la conversión del seguro de accidentes de trabajo de “seguro social voluntario en seguro social obligatorio”. GALLAR FOLCH, A. *Derecho español del trabajo* págs. 277 y ss. citado por, MARTÍN VALVERDE, A. *La formación del derecho del trabajo. Ob. cit., p. XC.*

la aseguradora¹⁹⁶. Aunque esta Ley de Bases no llegó a ser desarrollada, como consecuencia de la Guerra Civil, el riesgo de enfermedad profesional venía siendo protegido de una manera indirecta y, por tanto, de manera no plenamente satisfactoria, por vía jurisprudencial, al considerarse, a partir de una temprana sentencia del Tribunal Supremo de 1903, que la enfermedad profesional (el *saturnismo*¹⁹⁷ en dicha sentencia) era consecuencia directa del trabajo ejercido por cuenta ajena y que, por tanto, tenía cabida en el concepto legal de accidente de trabajo que nuestro Derecho venía aplicando desde la ley de 1900. Este hecho, junto a la circunstancia de que la Ley quedase sin virtualidad por las fechas de su publicación, pudo contribuir a que se demorase, todavía durante algún tiempo, el aseguramiento específico y completo de esta contingencia profesional¹⁹⁸.

Otra importante cuestión abordada, truncada por la Guerra Civil, fue la unificación de los seguros sociales. Mediante *Orden de 10 de mayo de 1932*, se encomendó al Instituto Nacional de Previsión la redacción de un proyecto para la unificación de los seguros de invalidez, vejez, maternidad, enfermedad y muerte, así como su coordinación con los de accidentes de trabajo, que correrían a cargo de una única institución aseguradora¹⁹⁹.

2.2.1.1. *Papel del Estado*

Durante todo este proceso, el Estado se fue convirtiendo en un actor cada vez más protagonista en la garantía, dirección y control del aseguramiento de los riesgos profesionales.

La asunción de garantías por parte del Estado se llevará a cabo, primero, mediante la creación, por *Ley de 10 de enero de 1922, de accidentes de trabajo*²⁰⁰ del Fondo Especial de Garantía mencionado más arriba, cuya gestión se encomendaba al Instituto Nacional de Previsión. Este Fondo tenía por “función el pago inmediato de indemnizaciones por

¹⁹⁶ *Libro Blanco de la Seguridad Social*. Ob. Cit. pág. 35.

¹⁹⁷ Enfermedad crónica producida por intoxicación ocasionada por sales de plomo. RAE.

¹⁹⁸ *Libro Blanco de la Seguridad Social*. Ob. Cit. págs. 71-72.

¹⁹⁹ JORDANA DE POZAS. *El principio de unidad y los seguros sociales*. Revista de Trabajo, 21-22, 1941. Págs. 13 y ss.

incapacidad permanente y absoluta y muerte, cuando el patrono, las Mutualidades Patronales o Sociedades de Seguros dejaren de satisfacerlas, correspondiéndole, en consecuencia, los derechos para reclamar reconocimientos al obrero víctima del accidentes”²⁰¹, lo que convertía al Estado en garante de dichos derechos. No obstante, su puesta en marcha se aplazará hasta la aprobación, por *Real Decreto-ley de 23 de agosto de 1926*, del Código de Trabajo, que llevará a cabo una reordenación en materia de accidentes de trabajo mediante la incorporación a su articulado de la *Ley de accidentes de trabajo de 1922*, su Reglamento y diversas disposiciones sobre la materia que se mantenían dispersas. Como decía su exposición de motivos, el Fondo sería el “encargado de la loable finalidad de poner a salvo de posibles insolvencias, las indemnizaciones por accidente de trabajo, y al que ahora se otorga verdadera, justa y eficaz viabilidad”.

Este compromiso se verá reforzado a partir de la ratificación de los Convenios de la OIT 17, de 1925, en mayo de 1928, y 12, de 1921, en mayo de 1931, por los que el Estado español se obligaba a garantizar a las víctimas de accidentes de trabajo, de la industria y de la agricultura respectivamente, o a sus derechohabientes, una indemnización²⁰²; así como, mediante el establecimiento, a partir de 1933, del principio de automaticidad del aseguramiento y de las prestaciones, por el que se garantizan éstas, a cargo del *Fondo de Garantía*, frente a los incumplimientos de aseguramiento y pago²⁰³.

Otro importante instrumento de intervención lo constituye la *Caja Nacional del seguro contra accidentes de trabajo en la industria*, cuya creación fue prevista por la Base Octava de la *Ley de Bases de 1932*, con separación completa de sus funciones, bienes y responsabilidades, respecto al Instituto Nacional de Previsión. A la Caja Nacional se le asigna, en primer lugar, la gestión de las pensiones vitalicias por muerte o incapacidad permanente derivadas de accidentes de trabajo. Para ello, aparte de la exigencia general del

²⁰⁰ Cuyo Reglamento provisional fue aprobado mediante *RD de 29 de diciembre de 1922*

²⁰¹ TIRADO SUÁREZ, citado por SEMPERE NAVARRO, V. *Régimen jurídico de las Mutuas...*, Ob. Cit. p. 61.

²⁰² SEMPERE NAVARRO, V. *Régimen jurídico de las Mutuas...*, Ob. Cit. p. 65-67.

²⁰³ En la Base 2ª de la Ley de 4 de julio de 1932, se establece que todo obrero de las empresas afectadas se considera de hecho asegurado, aún a falta de aseguramiento efectivo, de tal forma que en caso de que el patrono no indemnice al obrero o sus derechohabientes en el plazo establecido al efecto, la indemnización corre a cargo del *Fondo de Garantía*.

depósito de la fianza, en la cuantía señalada reglamentariamente, para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones, tanto a las Mutuas como a las Compañías de Seguros, se les impone la obligación, en caso de accidente, de entregar a la Caja el capital necesario para el pago de la renta que corresponda como indemnización. Con lo que la Caja se hace depositaria de los capitales renta, centraliza y garantiza el pago de las pensiones, quedando las entidades aseguradoras con la gestión de las prestaciones de asistencia sanitaria y de incapacidad temporal.

También a la Caja se le encarga del aseguramiento directo del accidente de trabajo, irrumpiendo en el mercado como un nuevo competidor, con lo que el empresario privado tiene libertad para concertar el seguro, además de con una Compañía de seguros o con una Mutualidad Patronal, con la Caja Nacional específica, según su actividad (Base 11ª). De dicha libertad contractual quedarán excluidos el Estado, las Regiones, Provincias, Municipios, etc., y otras cualesquiera Administraciones públicas, así como los particulares o empresas concesionarias o contratistas de obras o servicios y los organismos autónomos que tengan a su cargo servicios públicos, que deberán realizar el seguro de accidentes de trabajo con la Caja Nacional (art. 91 del Reglamento).

La intervención estatal tuvo también una incidencia importante en la ordenación y normalización del mercado del seguro de accidentes, a través de la unificación de las prestaciones y, oída la Caja Nacional, de la fijación por el Gobierno de las “primas” de aseguramiento, que corren a cargo exclusivo de las empresas y que se calculan según un cuadro de tarifas basado en la incidencia del riesgo según la naturaleza de las actividades de la empresa, con la prohibición, a Mutuas y Compañías aseguradoras, de operar con tarifas superiores. Pero sobre todo, supuso una profundización en el protagonismo del Estado, que asume a partir de ahora el papel de garante y asegurador.

2.2.1.2. *Proceso de adaptación de las Mutuas a los cambios en la regulación del accidente de trabajo.*

La evolución histórica de las Mutuas viene marcada, como hemos comentado, por la necesidad de su adecuación a los cambios producidos en la legislación sobre riesgos profesionales y su aseguramiento, que en esta etapa significará, como hemos visto, un constante incremento de la intervención y del apoyo estatal a su gestión. Pero también, al menos inicialmente, se producirá una especialización sectorial de las Mutuas de acuerdo con las especificidades normativas para los sectores productivos industrial, marítimo y agrario.

Por lo que afecta a las *Mutuas industriales*, continuarán regidas por la *Real Orden de 10 de noviembre de 1900*, ya que la *Ley de Accidentes de Trabajo, de 10 de enero de 1922*, mantuvo su estructura y mecanismos de intervención, aunque introduciendo elementos que reflejaban una clara apuesta por el mutualismo patronal como fórmula preferente para la gestión del seguro de accidentes de trabajo²⁰⁴, como la exención de impuestos, la sustitución de la responsabilidad solidaria de los asociados por la mancomunada, más llevadera, y el encargo al Instituto Nacional de Previsión de la tarea de atender “al fomento del seguro mutuo de accidentes de trabajo”²⁰⁵.

En cuanto a las *Mutuas marítimas*, el *Real Decreto de 15 de octubre de 1919*, por el que se estableció el seguro obligatorio de accidentes del mar, establecía que éste podía contratarse con el Comité Oficial de Seguros o con las Compañías legalmente autorizadas para sustituir al patrono en las obligaciones impuestas por la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900²⁰⁶; o sea, compañías mercantiles o asociaciones mutuas legalmente constituidas. Estas disposiciones fueron completadas mediante *Real Orden de 7 de diciembre de 1919*, por la se exigían determinadas condiciones especiales para el aseguramiento por las

²⁰⁴ Véase: LOZANO LARES, F. *El mutualismo patronal...*, ob. Cit. p. 28.

²⁰⁵ Preparando la “reglamentación de Mutualidades territoriales, procurando su organización, asesorándolas para lograr la unidad de gestión y pudiendo mediar en sus conflictos con el concurso propio de las Cajas colaboradoras regionales” (art. 31).

²⁰⁶ Las Compañías de navegación podían asegurar por sí mismas a sus dotaciones con la supervisión del Comité Oficial (art. 8)

sociedades mutuas, en razón de la especificidad del accidente del mar²⁰⁷. Condiciones particulares que llevarán a la aparición de una Mutua específicamente marítima, como más tarde ocurrirá en la agricultura, propiciada tanto por su especialización profesional como por el hecho de que el seguro, en ambos casos, se regulase separadamente y, desde el principio, con carácter obligatorio. La exclusión inicial de gran parte de la actividad pesquera, precisamente la más necesitada, que era y sigue siendo la que funciona con el sistema de remuneración a la parte²⁰⁸, fue solventada mediante *Real Decreto Ley de 5 de abril de 1929*, sobre extensión del seguro de accidentes en el mar a los tripulantes de embarcaciones pesqueras contratados a la parte, que obligaba a los patronos a constituir Mutualidades específicas²⁰⁹ para responder del pago de los auxilios e indemnizaciones por accidentes del mar²¹⁰. Esta norma fue Desarrollada por *Decreto de 20 de noviembre de 1931*, que aprobó el Reglamento de las “Mutualidades de Accidentes del Mar y Accidentes de Trabajo”²¹¹.

Las *Mutuas agrarias* tienen su origen en el *Decreto de 12 de junio de 1931*, por el que se fijaron las Bases para la aplicación a la agricultura de la Ley de Accidentes de Trabajo, desarrollado reglamentariamente mediante *Decreto de 28 de agosto de 1931*, donde, en su art. 80, se establecía la obligación de los patronos de asegurar el cumplimiento de sus obligaciones relativas al pago de indemnizaciones, bien adscribiéndose a una Mutua, bien contratando con una Compañía de Seguros. Los requisitos para la constitución de las Mutuas específicas agrarias se fijaron, unos días después, mediante *Orden de 2 de septiembre de 1931*, regulando, conforme a las características generales de las asociaciones mutuas, aspectos relativos a los contenidos de los Estatutos, al carácter voluntario de la integración en la asociación, a la responsabilidad mancomunada de los asociados, las facultades fiscalizadoras de la Administración, la capacidad jurídica de la Mutua, fianzas y

²⁰⁷ SEMPERE NAVARRO, V. *Régimen jurídico de las Mutuas...*, *Ob. Cit.* p. 63, nota 130.

²⁰⁸ LOZANO LARES, F. *El mutualismo patronal...*, *ob. Cit.* p. 33.

²⁰⁹ El monopolio mutualista en el aseguramiento obligatorio del accidente de trabajo en el mar quedó roto a partir del *Decreto de 4 de junio de 1940*, pudiendo, a partir de entonces, concertarse con cualquier entidad aseguradora inscrita en la Dirección General de Previsión o, directamente en la Caja Nacional del Seguro. También, esta norma, creó un servicio de “Reaseguro de Accidentes de Trabajo en el Mar”.

²¹⁰ En su art. 4 se encomendaba a la Caja Central de Crédito Marítimo la elaboración de un proyecto de organización mutualista para estos patronos.

²¹¹ Véase al respecto: LOZANO LARES, F. *El mutualismo patronal...*, *ob. Cit.* p. 33-34.

control presupuestario, reaseguro y Confederación de Mutualidades, entre otros aspectos. Al tiempo que se manifiesta una firme voluntad de apoyo y fomento de este tipo de instituciones, se mantienen las exenciones tributarias, se establecen las obligaciones del Instituto Nacional de Previsión respecto a ellas, y se obliga al Estado a consignar una cantidad en sus Presupuestos para subvencionar la Mutualidades que practiquen el seguro de accidentes de trabajo²¹².

2.2.2. Unificación del aseguramiento de los riesgos profesionales.

Como hemos comentado, la Guerra Civil truncó la iniciativa republicana, puesta en marcha por la *Orden de 10 de mayo de 1932*, de unificar de los seguros sociales y su coordinación con los de accidentes de trabajo, que correrían a cargo de una única institución aseguradora.

Durante los primeros años de la Dictadura de Franco se retoma la unificación orientada a la implantación de un “seguro total” con la garantía del Estado²¹³, reconociendo el derecho de los españoles a la Seguridad Social²¹⁴, como paso previo a la instauración de un sistema público.

En el ámbito de los riesgos profesionales, paulatinamente se fue produciendo la unificación del seguro de accidentes de trabajo de todos los sectores productivos mediante la extensión del régimen de la industria, primero a los accidentes del mar, por *Decreto de 4 de junio de 1940*, mediante la aplicación del *Reglamento de 31 de enero de 1933*. Más tarde, la *Ley de 22 de diciembre de 1955*, sobre Accidentes de Trabajo, llevó a cabo la unificación del régimen de la industria y el de la agricultura²¹⁵. Esta nueva Ley de Accidentes de Trabajo, que fue desarrollada mediante *Decreto de 22 de junio de 1956*, por

²¹² SEMPERE NAVARRO, V. *Régimen jurídico de las Mutuas...*, Ob. Cit. p. 66.

²¹³ Fuero del Trabajo (1938), Declaración X.2. También, por el art. 28 del *Fuero de los españoles*, (1945) “el Estado garantiza a los trabajadores la seguridad de amparo en el infortunio y les reconoce el derecho a la asistencia en los casos de vejez, muerte, enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo...”.

²¹⁴ Principio IX de la *Ley de Principios de Movimiento Nacional* de 1958.

²¹⁵ Que para solucionar diversos problemas de implantación del nuevo sistema a la agricultura se vio completada mediante *Orden de 17 de enero de 1956*.

el que se aprobaba un nuevo *Texto refundido de la legislación de accidentes de trabajo*, así como su *Reglamento*, contiene como novedades la introducción del concepto de lesión permanente no invalidante, la creación de un *Fondo de Compensación*, con el fin de afrontar la devolución de los capitales depositados para constituir las rentas, y la previsión de la revalorización de las pensiones.

Al mismo tiempo, se pusieron en marcha diversas medidas para la prevención y la seguridad y en 1944 se creó el Instituto de Medicina, Higiene y Seguridad en el Trabajo, que, más tarde fue integrado en el Instituto Nacional de Previsión por *Decreto de 19 de febrero de 1959*.

Sin embargo, mientras que, por una parte, se dan los primeros pasos en la unificación y el diseño de un sistema público de Seguridad Social, por otra se duplican los órganos gestores mediante la implantación, por *Ley de 6 de diciembre de 1941*, de unos Montepíos y Mutualidades Laborales²¹⁶, que muestran la vuelta nostálgica a una concepción idealizada del Mutualismo preindustrial²¹⁷, pero ahora dirigido y estatalizado de acuerdo con los valores corporativos del régimen, con la justificación de que, mientras que al Instituto Nacional de Previsión le estaba encomendada la administración general y mínima, a las Mutualidades les correspondería un sistema complementario dentro de un limitado marco profesional.

En esta línea contradictoria, por *Decreto de 10 de enero de 1947*, se estableció el seguro de enfermedades profesionales, desarrollado mediante *Orden de 19 de julio de 1949*, donde se disponía (art. 2) que la gestión de su régimen obligatorio correspondía a la Caja

²¹⁶ Sobre su naturaleza, competencias y organización pueden, entre otros, verse: BAYÓN CHACÓN, G. *La nueva reglamentación del Mutualismo Laboral*, Revista de Derecho del Trabajo (5) 1954, págs. 89 y ss.; BLANCO RODRIGUEZ, J. E. – AVILÉS L, M.H. *Mutualismo Laboral*. Madrid, 1957; BLANCO RODRIGUEZ, J. E. *Los órganos de gobierno de los Montepíos y Mutualidades*; Cuadernos de Previsión Social (6) 1953, págs. 39 y ss.; MEILÁN GIL, J. L. *El mutualismo laboral*. Madrid, 1963;

²¹⁷ El art. 1 de la *Ley de 6-12-1941*, define a las Mutualidades y Montepíos de previsión social como “las sociedades que con aquella denominación o con cualquier otra, y sin ánimo de lucro, ejercen una modalidad de previsión de carácter social o benéfico, encaminada a proteger a sus asociados o a sus bienes contra circunstancias o acontecimientos de carácter fortuito y previsible a los que están expuestos, mediante aportaciones directas de los asociados o procedentes de otras entidades o personas protectoras”. *Reglamento de 26 de mayo de 1943*, Reglamento General de Mutualismo Laboral *Orden de 10 de septiembre de 1954*, completado con el Estatuto Orgánico del Mutualismo Laboral *Orden de 12 de febrero de 1975*.

Nacional de Seguro de Accidentes de Trabajo, a través de la Junta Administrativa del Seguro de Enfermedades Profesionales y el Servicio del Seguro de Enfermedades Profesionales, quedando, por tanto, configurado como un seguro aparte del de accidentes de trabajo y ajeno a la gestión de las Mutuas.

En cuanto al aseguramiento, se mantiene, para las administraciones públicas y las actividades financiadas por ellas, la obligación de concertar el seguro con la Caja Nacional, y para los no sujetos a dicha reserva de aseguramiento, la triple opción de formalizarlo con la Caja Nacional, una Mutua Patronal o con una de las Compañías de Seguros autorizadas²¹⁸.

Por último, tendrá lugar la unificación del aseguramiento de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, mediante el *Decreto de 13 de abril de 1961*, desarrollado por la *Orden de 9 de mayo de 1962*, por el que también se crea el Fondo compensador del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales²¹⁹, como verdadero organismo gestor del nuevo régimen, al que encargó el pago de pensiones y el prorrateo anual entre todas las Entidades aseguradoras de las cantidades anticipadas por él, en un sistema de reparto muy simplificado²²⁰. El aseguramiento de ambos riesgos quedaba unido de forma obligatoria, de tal forma que todas las pólizas de accidentes de trabajo comprenderían, mediante el pago de una sobreprima²²¹, “la cobertura de riesgos de toda clase de enfermedades que tengan el carácter de profesionales”, declarando nulo cualquier pacto que los pudiera excluir. Además, se prohíben las prácticas de selección de riesgos, obligando, tanto a las entidades aseguradoras y Mutuas, como a la Caja Nacional, a aceptar todos los riesgos de accidentes de trabajo, incluidos los de enfermedad profesional que les fueran propuestos (art. 4).

A partir de este momento se puede hablar de un seguro obligatorio de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, cuyo ámbito subjetivo alcanza a todos los

²¹⁸ SEMPERE NAVARRO, V. *Régimen jurídico de las Mutuas...*, Ob. Cit. p. 70-72.

²¹⁹ HERNAINZ MARQUEZ, Miguel. *Tratado elemental de Derecho del Trabajo II* (12ª) Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1977, pág. 377.

²²⁰ *Libro Blanco de la Seguridad Social*. Ob. Cit. p. 71-72.

²²¹ *Orden de 6 de agosto de 1963*.

trabajadores por cuenta ajena de cualquiera de los sectores productivos. También de unas Mutuas Patronales de carácter intersectorial, como consecuencia de la unificación sectorial indicada, permitiéndose que las Mutuas pudieran comprender “industrias y trabajos distintos”.

Por lo que concierne directamente a las Mutuas, durante esta primera etapa del período franquista, se reiteran la mayoría de los extremos contemplados en las normas refundidas, manteniéndose los controles administrativos sobre su constitución y funcionamiento, sin alterar, tampoco en nada, su naturaleza jurídico privada. Sí habría que destacar, no obstante, dos aspectos significativos: Por una parte, aunque se mantiene la prohibición de que su actividad pudiera “dar lugar a beneficios de ninguna clase”, se admite expresamente que no se considerarán beneficios “los repartos de excedentes o extornos entre sus mutualistas, que se produzcan como consecuencia de la aplicación de las primas obligatorias” (art. 92. *Reglamento 1956*), que acabará siendo origen de importantes disfunciones; por otra, la aplicación a las Mutuas Patronales, con carácter supletorio, de las disposiciones de la Legislación de Montepíos y Mutualidades de Previsión Social, excluidas del ámbito de aplicación de la *Ley de 16 de diciembre de 1954, de Ordenación del Seguro Privado* (art. 2)²²².

²²² Luego añadía que “las entidades aseguradoras que operen en Accidentes de Trabajo quedan sometidas a las disposiciones de esta Ley, además de estarlo en las especiales del Ministerio de Trabajo, del que singularmente dependen”, lo que para SEMPERE significaba que, paradójicamente, las Mutuas quedaban también sujetas a las prescripciones reguladoras de los seguros privados. Nosotros entendemos que dicha disposición es referida sólo a las Compañías mercantiles de seguros. SEMPERE NAVARRO, V. *Régimen jurídico de las Mutuas...*, *Ob. Cit.* p. 73.

2.3. LAS MUTUAS PATRONALES COMO COLABORADORAS EN LA GESTIÓN DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

2.3.1. El sistema de la Seguridad Social.

A partir del reconocimiento del derecho a la protección y a la exigibilidad jurídica de las prestaciones, se fue avanzando, superados los esquemas básicos de los seguros sociales, hacia la Seguridad Social²²³, como un sistema estatal integrado de cobertura universal²²⁴, soportado por la solidaridad nacional. En España, éste será “un proceso largo y tortuoso”²²⁵ y los intentos de coordinación, simplificación y unificación de los seguros sociales, con algunos resultados previos²²⁶, no culminarán hasta la *Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social*.

La *Ley de Bases de la Seguridad Social* (en adelante *LB*), parte del derecho de los españoles a la Seguridad Social, reconocido por las Leyes Fundamentales del Régimen²²⁷.

²²³ La Seguridad Social viene considerándose como el “conjunto de medidas adoptadas por el Estado para los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse, por optima que sea la situación de conjunto de la sociedad en que viven” Estas medidas, de prevención y remedio, constituyen un “mecanismo interpuesto entre una situación potencial de riesgo y una situación corregible, y quizá evitable, de siniestro”. Dichos riesgos vienen caracterizados por su “carácter individual, de tipo personal, y por su naturaleza económica” BEVERIDGE, W. *Full Employment in a Free Society*. Londres, 1944. Citado por ALONSO OLEA, M. *Instituciones de la Seguridad Social*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1977, p. 17. Cita que, al igual que los comentarios que se recogen en las notas siguientes, se ha mantenido en las ediciones posteriores (ALONSO OLEA-TORTUERO PLAZA Civitas. 2002, p. 19).

²²⁴ ALONSO OLEA analiza su evolución histórica desde la aparición de la convicción de que, aún siendo el riesgo individual, el individuo carece de medios para prevenirlo y remediarlo, ya sea a través de su capacidad de ahorro individual y familiar, o a través de una operación de seguro privado, hasta los modelos actuales de seguridad social. Evidenciada la incapacidad individual de hacer frente a unas contingencias que rebasan sus posibilidades de previsión, el individuo debe esperar de la comunidad en que vive un auxilio. Esta noción encontró su expresión a través de la beneficencia, entendida como ayuda graciosa y discrecional al indigente que efectivamente demostrara serlo. La concepción ulterior es que la cobertura de los riesgos no puede dejarse a la acción errática y desigual de la beneficencia, madurando históricamente la idea de que se tiene un derecho a la protección y que las prestaciones previstas son jurídicamente exigibles, “derecho que deriva bien de la contraprestación previa en forma de cuotas pagadas por el beneficiario o por un tercero por cuenta de aquél, bien del pago de impuestos”. Ello nos coloca en una operación de seguro en la que los riesgos deben distribuirse entre colectividades amplias, sin selección, para que la cobertura sea efectiva, lo que hace necesario contar con entes que asuman el aseguramiento, alumbrando el origen del seguro social, en un principio voluntario o con subvenciones públicas (régimen de voluntad subsidiada), asumiendo más tarde el Estado su gestión e imponiendo su obligatoriedad. Posteriormente se avanzará hacia una Seguridad Social como sistema estatal integrado de cobertura universal. ALONSO OLEA-TORTUERO PLAZA. *Instituciones de la Seguridad Social*. Ob. Cit. p. 26-29.

²²⁵ HERNAINZ MARQUEZ, M. *Tratado elemental de derecho del trabajo II*. Ob. Cit. Págs. 266-269.

²²⁶ *Decreto de 29 de septiembre de 1948; Decreto de 7 de junio de 1949; Decreto 525/1962, de 15 de marzo.*

²²⁷ *Fuero del Trabajo* (declaraciones III y X), *Fuero de los Españoles* (Art. 28) y *Ley de Principios del*

A través de ella, el Estado garantiza a las personas comprendidas en su ámbito de aplicación la protección adecuada en las contingencias y situaciones previstas en la Ley. Pero, más allá de eso, la fijación de su ámbito protector se plantea como un instrumento para promover la justicia social y favorecer una justa y equitativa redistribución de la renta nacional, mediante la consignación permanente de las aportaciones del Estado en sus Presupuestos Generales²²⁸. Al Estado correspondería también su ordenación, jurisdicción e inspección, recayendo en el Ministerio de Trabajo, las potestades administrativas y reglamentarias, así como la dirección, vigilancia y tutela de todos los Organismos, Instituciones y Servicios de la Seguridad Social²²⁹.

Desde dicha perspectiva, la *LB* contempla una serie de principios y directrices para ordenar la conversión de los seguros sociales en un auténtico sistema de Seguridad Social, que debería ser paulatinamente implantado mediante su desarrollo legislativo. Dicho tránsito habría de estar orientado a la unidad y la consideración conjunta de las situaciones o contingencias protegidas, la participación de los interesados y la supresión del posible ánimo de lucro, la transformación del sistema financiero, la acentuación de la participación del Estado en el sostenimiento del sistema y la preocupación preferente sobre los servicios de recuperación y rehabilitación.

En primer lugar, se trataba de conseguir la unidad poniendo fin a la complejidad de un sistema de previsión social, integrado por seguros sociales, cuya sucesiva aparición como sistemas parciales y descoordinados de aseguramiento, había generado una proliferación incesante de disposiciones y de organismos diversos cuyas actividades se entrecruzaban y causaban duplicidades y el despilfarro de recursos escasos. No obstante, junto a un régimen general, se prevé la implantación de diversos regímenes especiales para determinadas actividades, en razón de su naturaleza o peculiaridades, en cuya regulación debería tenderse a la máxima homogeneidad posible con los principios del régimen general.

El sistema de la Seguridad Social se estructura a partir del principio de

Movimiento Nacional (IX).

²²⁸ Justificación y directrices de la *LB*.

²²⁹ Base Preliminar.

universalidad, de forma que todos los españoles, cualquiera que sea su actividad profesional, la realicen tanto por cuenta ajena como por cuenta propia quedan encuadrados en su campo de aplicación, cuya afiliación es obligatoria, pudiendo efectuarse de oficio.

En cuanto a la acción protectora, se pretendía superar la noción de riesgos singulares y ordenar la Seguridad Social sobre la delimitación de situaciones y contingencias susceptibles de protección para su consideración conjunta, prestando más atención al infortunio que a las causas que lo hayan producido, al objeto de conseguir, en la medida de lo posible, la uniformidad de las prestaciones ante un mismo evento²³⁰. Desde esta perspectiva la *LB* aborda su acción protectora, de manera global, a partir de cuatro grandes bloques: la asistencia sanitaria, las prestaciones económicas, la protección a la familia y los servicios sociales²³¹.

La gestión de la Seguridad Social, en contra del principio de unidad, se encomendaba, manteniendo un sistema dual, a Entidades Gestoras dotadas de plena capacidad jurídica y patrimonial para el cumplimiento de sus fines, bajo la dirección, vigilancia y tutela del Ministerio de Trabajo. En el Régimen General, la gestión es compartida por Instituto Nacional de Previsión y las Mutualidades Laborales, y en los regímenes especiales a organismos similares creados por sus respectivas disposiciones reguladoras. No obstante, junto a ello, también se anuncia el mantenimiento, con los reajustes precisos, de organismos diversos y entidades, e incluso la creación de otros nuevos, con miras a obtener mayor eficacia en los servicios²³². No obstante, dichas Entidades Gestoras, con el fin de conseguir homogeneizar y racionalizar los servicios, deberían coordinar sus actividades para las prestaciones y la utilización conjunta de las instalaciones sanitarias y otras.

La *LB* manifiesta haber extraído de la anterior experiencia del aseguramiento mutualista el reconocimiento del derecho primario de participación de sus integrantes y la

²³⁰ Apartado primero. Justificación y directrices de la Ley.

²³¹ Base 5ª.

²³² “Evidentes razones de orden técnico y político aconsejan la conveniencia de que subsistan, con los ajustes que se consideren necesarios, diversos organismo y entidades, o que se creen incluso nuevos órganos”. Esta medida fue tachada por la doctrina de la época como el más grave error de la legislación de Seguridad Social.

inexistencia de ánimo de lucro como móvil de su actuación y los incorpora, como directrices, al diseño del sistema de la Seguridad Social. Por una parte, consagra el principio de participación real y efectiva de trabajadores y empresarios en los órganos rectores de la Seguridad Social, a través de sus representantes sindicales²³³. Dicho principio, fundamenta también el que las empresas puedan intervenir en la gestión de la Seguridad Social colaborando particularmente en materia de accidentes de trabajo, enfermedad, protección a la familia y pago delegado de las prestaciones a corto plazo.

Pero, admitida la colaboración, se prohíbe terminantemente actuar en el terreno de la Seguridad Social obteniendo o buscando el lucro mercantil. Con ello se ponía fin a la participación de las aseguradoras mercantiles en la gestión de los riesgos profesionales²³⁴. Dicha medida, justificada por la existencia de una vigorosa red mutualista, se consideraba de trascendencia fundamental y la Ley, dispuesta a subordinar los intereses privados a los públicos, afronta sus consecuencias y encomienda la gestión de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, con la acción rectora y coordinadora de una entidad general, a instituciones mutualistas.

La financiación del sistema, siguiendo el procedimiento impuesto internacionalmente y las recomendaciones de la OIT, se estructuró mediante el sistema de reparto de pagos anuales y su cuota revisable periódicamente, con la constitución de fondos de nivelación mediante acumulación financiera, con el apoyo económico del Estado²³⁵ y de fondos de garantía para suplir posibles déficit de cotización o excesos anormales de siniestralidad²³⁶.

Respecto al régimen económico, se diseña también un régimen patrimonial

HERNAINZ MARQUEZ, M. *Tratado elemental de derecho de trabajo II*. Ob. Cit. Págs. 280-281.

²³³ Base 1ª, 3.

²³⁴ Su disposición transitoria sexta, fijaba como fecha límite para la práctica de dicho aseguramiento por parte de entidades no mutualistas el 31 de diciembre de 1965, fijando que se tramitarían sumariamente los expedientes de crisis que pudieran plantear dichas empresas respecto de sus empleados con motivo del cese en la gestión, para quienes se adoptarían medidas de protección y, en lo posible, de absorción.

²³⁵ Con el nuevo sistema de Seguridad Social puesto en marcha en 1963 se estableció una consignación permanente en los Presupuestos Generales del Estado de subvención a la Seguridad Social. TAMAMES, R. *Estructura Económica de España*. Ob. Cit. p. 718.

²³⁶ Base 18ª.

unificado, estableciendo que los bienes, derechos, acciones y recursos de cualquier género adscritos a la Seguridad Social constituyen un patrimonio afecto a sus fines, distinto al del Estado. Sus recursos financieros están constituidos por las cotizaciones de empresarios y trabajadores, que se declaran obligatorias, las subvenciones del Estado, las rentas e intereses de los fondos de reserva y cualesquiera otros ingresos.

Dichas Bases, adquirirán rango legal tres años más tarde mediante *Decreto 907/1966, de 21 de abril*, Texto articulado de la Ley de Bases de la Seguridad Social (en adelante *LSS/1966*), modificada por la *Ley 24/1972, de 21 de junio*, sobre financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social, posteriormente refundidas ambas por *Decreto 2.065/1974, de 30 de mayo*, por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante *LGSS/1974*).

2.3.1.1. Eliminación del lucro en el ámbito del sistema de la Seguridad Social.

Desde su creación en 1900, la gestión del seguro de accidentes de trabajo en España estuvo caracterizada, como sabemos, por la concurrencia, junto a una participación creciente del Estado, de determinadas entidades aseguradoras privadas de naturaleza mercantil y mutualista.

La experiencia acumulada durante el largo tiempo en que se mantuvo esa situación y las prácticas desarrolladas por algunas entidades, aconsejaron el desmantelamiento de un sistema de gestión privada, fundamentalmente en manos de compañías mercantiles que operaban guiadas por el beneficio, que hacía del seguro obligatorio de accidentes de trabajo un seguro mercantil más, sujeto a las pautas y a los intereses del mercado. De tal manera que las aseguradoras obtenían, no sólo los beneficios derivados de los márgenes permitidos por la tarifa de primas vigente en cada momento, sino a través de la selección de riesgos que practicaban, dejando en manos de la Caja Nacional de Accidentes de Trabajo, como entidad pública aseguradora, a las empresas con mayores niveles de siniestralidad. Con el

objeto de paliar dichos inconvenientes se fueron poniendo en marcha determinadas medidas, como la creación de organismos públicos con funciones correctoras y garantizadoras, la limitación de la libertad de contratación y otras, que no resultaron las adecuadas para su corrección.

En una serie de trabajos, ya clásicos y de cita obligada, publicados en la *Revista de Trabajo*, que sin duda resultarían demoledores en su momento, el profesor VELARDE²³⁷ ponía de relieve una serie de circunstancias que mostraban hasta qué punto la situación a la que se había llegado respecto de la actuación de las Compañías de Seguros era insostenible. Señalaba, en primer lugar, cómo dentro del mercado de seguros la rama de accidentes de trabajo había llegado a ocupar el primer lugar en cuanto a primas ingresadas; más de la mitad del negocio se concentraba en el 10% de las entidades, que sistemáticamente discutían el derecho a las prestaciones, “en realidad se defrauda al obrero en un alto porcentaje de casos, y en otros se le asiste mal”, además, las compañías utilizaban el seguro de accidentes como puerta de acceso al conjunto de seguros de los empresarios. Aunque, legalmente la contabilidad del seguro de accidentes debía llevarse separadamente de la de otros ramos, en realidad, dice, “creo poder asegurar que tal cosa es imposible”.... “No hay esquema contable capaz de proporcionar un situación nítida del seguro de accidentes”. En definitiva, el mercantilismo se traducía en un abaratamiento negociado de los precios de Seguro pero en detrimento de la protección del beneficiario, junto a irregularidades contables, selección de riesgos, cobertura muy restringida y precaria.

La medida definitiva vendría de la mano de la *LB* y, tal como reconocía su exposición de motivos, éste era uno de los puntos esencialmente polémicos de la Ley²³⁸. De

²³⁷ VELARDE FUENTES. Problemas en torno al mercado del Seguro de Accidentes de Trabajo en España. *Revista de Trabajo*, nº 3 1963; VELARDE FUENTES, GUINDOS VERA, LÁZARO FERNÁNDEZ. Aspectos estadísticos del Seguro de Accidentes de Trabajo en España. *Revista de Trabajo*, nº 4 1963. Citados por SEMPERE NAVARRO, V. *Régimen jurídico de las Mutuas...*, Ob. Cit. p. 76-77.

²³⁸ Para Ramón TAMAMES, “...la nota más característica de la nueva regulación fue la prohibición terminante de actuar en el terreno de la Seguridad Social, obteniendo o buscando lucro mercantil. Ello significó la supresión de las actividades privadas de aseguramiento de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que eran dos de los ramos más lucrativos para las compañías de seguros y su transferencia a las Mutualidades Laborales coordinadas por una entidad general de carácter oficial. Este fue el punto de la reforma que provocó mayor polémica y que suscitó abierta oposición de las sociedades de seguros”. TAMAMES, R. *Estructura Económica de España (6ª)*, Madrid: Biblioteca Universitaria de Economía, Guadiana de Publicaciones, 1971, p. 718.

hecho, como hemos dicho, dio origen a las mayores divergencias y debates²³⁹, resultando ser también una de las medidas de mayor trascendencia en el aseguramiento de los accidentes de trabajo²⁴⁰. La exclusión del lucro se justificaba en la Base I, apartado 1, indicando que “la ordenación de la seguridad social... en ningún caso podrá servir de fundamento a operaciones de lucro mercantil”, resultando un contrasentido destinar parte de los recursos de la Seguridad Social a la satisfacción de dividendos.

Dicha exclusión, calificada por el sector como “una clara nacionalización sin indemnización”²⁴¹, se llevó a cabo de manera implacable, primero a través de la disposición transitoria 5ª del Texto Articulado de 1966, que dispuso el cese y la liquidación de todas aquellas entidades no configuradas jurídicamente como mutualidades laborales o mutuas patronales y, después, mediante *Decreto de 12 de mayo de 1966*, donde se establecieron las normas para la liquidación del ramo de seguros de accidentes de trabajo, así como el nombramiento de unos liquidadores que determinarían la extinción de deudas y créditos con la Seguridad Social. Igualmente, por *Resolución de 4 junio 1966* se dictaron normas para la colocación del personal despedido por las Compañías y Agencias Aseguradoras de Accidentes de Trabajo²⁴².

Sin embargo, con estas medidas no se trataba de suprimir a las entidades privadas de la gestión, sino de eliminar el lucro mercantil, incompatible con los fines del Sistema, facilitando una gestión social de sus fondos. Por tanto, no había, en principio, obstáculos para que en adelante los particulares pudieran colaborar o intervenir en la gestión asignada

²³⁹ HERNAINZ MARQUEZ, M. *Tratado elemental de derecho de trabajo II*. Ob. Cit. Pág. 274.

²⁴⁰ Puede verse al respecto, con una amplia y detallada bibliografía comentada, SEMPERE NAVARRO, V. *Régimen jurídico de las Mutuas...*, Ob. Cit. p. 76-80.

²⁴¹ TIRADO SUÁREZ. Configuración jurídico-asegurativa..., Ob. Cit. p 132, mientras que el Tribunal Supremo, Sala IV, en S. de 29-1-74, negó que se tratara de expropiación forzosa indemnizable. ALMANZA PASTOR, *Derecho de la Seguridad Social*. Citado por: SEMPERE NAVARRO, V. *Régimen jurídico de las Mutuas...*, Ob. Cit. p. 78, nota 174.

²⁴² El cese del aseguramiento por parte de compañías mercantiles se declaró no indemnizable y no se indemnizó ni a las compañías españolas ni a las extranjeras, como tampoco a los agentes de seguros por la privación de sus carteras, aunque las compañías aseguradoras “cesadas” continuarían siendo responsables de los resultados de los accidentes cubiertos por pólizas por ellas suscritas en su día, lo que, sin duda, no resultó pacífico para la jurisdicción y el debate, a la vista de jurisprudencia y bibliografía que produjo. (MARTÍN MATEO, R. *La posición del asegurador privado ante la nacionalización del sector*. En “El seguro privado en España”, Madrid, 1972) citado por ALONSO OLEA-TORTUERO PLAZA, *Instituciones de Seguridad Social*, 2002, Ob. Cit. p. 152, (nota 2).

a las entidades públicas²⁴³. Ello permitiría a las *Mutuas Patronales* continuar participando en la gestión del seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, cosa que, en su momento, sería duramente criticada por algún sector de la doctrina iuslaboralista²⁴⁴.

2.3.2. Los riesgos profesionales en el sistema de la Seguridad Social.

Con la *LB* se produce la integración de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales en el ámbito de aplicación de la legislación general sobre Seguridad Social, donde, en principio, deberían recibir un tratamiento unificado junto a las contingencias comunes, tanto desde un punto de vista subjetivo, que engloba a todos los trabajadores por cuenta ajena²⁴⁵, como objetivo, del que derivan un complejo de prestaciones recuperadoras y económicas por incapacidad, invalidez, muerte y supervivencia²⁴⁶. Sin embargo, y pese a las declaraciones sobre su carácter unificador, los riesgos profesionales mantendrán, en el nuevo sistema, un tratamiento específico y diferenciado, con prestaciones de una intensidad y cuantía superiores a las derivadas de los riesgos comunes, manteniéndose, en la práctica, como un seguro gestionado de forma separada.

2.3.2.1. Socialización del riesgo profesional.

El constante incremento de la asunción por parte del Estado de garantías sobre la indemnización había puesto en marcha un proceso que, con la integración final del accidente de trabajo en el sistema público de la Seguridad Social, parecía indicar que terminaría en la socialización de sus costes²⁴⁷. Con ello, el aseguramiento de las contingencias profesionales ya no descansaría sobre la responsabilidad objetiva del empresario sino sobre la “solidaridad nacional”, por lo que se vislumbraba llegado el

²⁴³ *Libro Blanco de la Seguridad Social*. Ob. Cit. pág. 440.

²⁴⁴ LOZANO LARES, F. *El mutualismo laboral...*, Ob. Cit. p. 54.

²⁴⁵ Base 2ª.

²⁴⁶ Base 5ª.

²⁴⁷ BILBAO, Andrés. *El accidente de trabajo...*, Ob. Cit. p. 101-102.

momento de la superación de la doctrina del riesgo profesional²⁴⁸ como base sustentadora del tratamiento jurídico de la accidentalidad laboral, al menos en su vertiente reparadora²⁴⁹.

Sin embargo, a pesar de su aparente superación, los fundamentos de la responsabilidad seguirán teniendo virtualidad y la mantienen en la actualidad²⁵⁰. En cuanto que contractualmente el empresario es deudor de seguridad, la culpa contractual o extracontractual, civil o penal, cuando exista, puede servir para imputar responsabilidades al empresario o a tercero. Por otra parte, el riesgo profesional puede seguir siendo criterio útil de imputación de responsabilidad respecto de trabajos y actividades especialmente peligrosas, y un factor que juegue hacia la extensión y cumplimiento de medidas de seguridad y de la adopción de decisiones estratégicas y organizativas que tengan en cuenta la obligación de garantizar la integridad del trabajador²⁵¹.

Por otra parte, aunque, en definitiva, el Estado se convierte en el último garante de las prestaciones, ello no es indicativo del desplazamiento de la responsabilidad del empresario al Estado sino, como hemos venido insistiendo, del interés del Estado por salvaguardar los derechos del trabajador frente a situaciones extraordinarias, prueba de ello es que encontramos que con la financiación exclusiva por parte de los empresarios se hace frente al coste de las prestaciones y de la gestión, así como a la dotación de fondos de garantía y reaseguramiento, a lo que habría que añadir además, en el caso de las Mutuas, la responsabilidad mancomunada de los empresarios socios, que viene a suponer una

²⁴⁸ “En la medida en que el riesgo profesional descansa sobre situaciones originadas por el funcionamiento de la empresa, tiene como exigencia explícita la existencia de un medio sobre el que el empresario puede actuar y disminuir las situaciones de riesgo, así como la intensidad y cuantía de los siniestros”, la doctrina del riesgo, como fundamento de la responsabilidad, queda desbordada en cuanto se imputan al empresario siniestros no derivados del funcionamiento de la empresa, casos fortuitos o de fuerza mayor, desconectados con situaciones que el trabajo haya podido generar, así como cuando se impute al empresario la responsabilidad por siniestros acaecidos en medios sobre los que no ejerce ningún control (*in itinere*). Frente a tales desbordamientos, “quien responde, si es que se puede seguir hablando de responsabilidad, es el público, en virtud de un principio de socialización del riesgo; nos hallamos verdaderamente ante una *responsabilidad por riesgo generalizado*, o social, la tendencia normal y casi obligada del accidente de trabajo es, de un lado, convertir en un accidente sin más y, de otro, la imputación de responsabilidad al público en general y no a persona determinada”, reduciendo la responsabilidad empresarial a la recaudación y entrega de los fondos precisos para su cobertura a través del aseguramiento. ALONSO OLEA; TORTUERO PLAZA. *Instituciones de la Seguridad Social. Ob. Cit.* p. 119-121.

²⁴⁹ LOZANO LARES, F. *El mutualismo laboral...*, *Ob. Cit.* p. 47.

²⁵⁰ Véase el reciente estudio: GUTIÉRREZ SOLAR Y CALVO, Beatriz. *Culpa y riesgo en la responsabilidad civil por accidentes de trabajo*, Madrid: Civitas, 2004. En especial pp. 299-306.

socialización del riesgo limitada a los empresarios mutualistas, que, dicho sea de paso, no se da entre aquellos que aseguran los riesgos profesionales directamente con la Entidad Gestora.

2.3.2.2. *La prevención de la siniestralidad laboral.*

La *LB* contempla también, como una de sus preocupaciones principales, potenciar al máximo el acceso de las personas comprendidas en su ámbito de aplicación a medidas de carácter preventivo y recuperador. Para ello prevé, como complemento a las prestaciones²⁵², la institucionalización de unos Servicios Sociales²⁵³ orientados a la higiene y seguridad en el trabajo²⁵⁴, la medicina preventiva, la reeducación y rehabilitación de inválidos²⁵⁵, y la acción formativa.

De esta forma, la higiene y seguridad en el trabajo se incorpora como una de las prestaciones preventivas que comprenden la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social. No obstante, se proponía reforzar y garantizar, con mecanismos adecuados y de forma coordinada, la obligación de protección material que en ese momento y por imperativo legal incumbía al Estado, a las empresas, a su personal y a los terceros²⁵⁶. Al mismo tiempo, en lo que parecía un intento de sentar los pilares de un futuro tratamiento integral de la siniestralidad laboral, la *LB* contemplaba la posibilidad de creación de un *Instituto Nacional de Seguridad, Rehabilitación y Accidentes* para el desarrollo de las funciones que oportunamente se determinarían y la coordinación de todas las entidades

²⁵¹ ALONSO OLEA; TORTUERO PLAZA. *Instituciones de la Seguridad Social*. Ob. Cit. p. 121-124.

²⁵² *Libro Blanco de la Seguridad Social*. Ob. Cit. pág. 136.

²⁵³ Base 15ª.

²⁵⁴ Que tuvieran por objeto: “a) Eliminar o reducir los riesgos de los distintos centros y puestos de trabajo; b) Estimular y desarrollar en las personas comprendidas en el campo de aplicación de la presente Ley, una actitud positiva y constructiva respecto a la prevención de los accidentes y enfermedades que puedan derivarse de la actividad profesional; c) Lograr, individual o colectivamente un óptimo estado sanitario”. Art. 26, *LSS/1966*.

²⁵⁵ La *LB*, con la demagogia característica de la legislación social franquista, proclama que los servicios de recuperación y rehabilitación para trabajadores inválidos constituyen uno de los ejes de la reforma. Dichos servicios tratarán a toda costa de que el inválido vuelva a su antiguo trabajo o que adquiera la aptitud necesaria para prestar otro distinto en consonancia con su capacidad reducida.

²⁵⁶ Exposición de motivos, apartado III, *Servicios sociales y asistencia social*, párrafo tercero.

actuantes en el Régimen de accidentes de trabajo²⁵⁷; un órgano unificado que, como esperaba la doctrina de la época, podría tener a su cargo “la política de prevención de accidentes y la recuperación y rehabilitación de inválidos”²⁵⁸, asumiendo de esta forma el Estado la ya por entonces reconocida “deuda de seguridad del empresario”, apostando por un modelo de seguridad e higiene en el trabajo de corte institucional, frente a las posiciones doctrinales que, desde 1920, venía preconizando la contractualización del deber de prevención²⁵⁹.

Sin embargo, en el texto articulado desapareció toda mención a dicho Instituto, claro indicio del abandono, por parte del legislador de 1966, del proyecto inicial de abordar la siniestralidad laboral mediante un tratamiento integral²⁶⁰, subsistiendo en su lugar, con carácter de Servicios Comunes del Sistema de la Seguridad Social, mientras que por el Ministerio de Trabajo no se dispusiera otra cosa²⁶¹, el *Fondo de Garantía de Accidentes de Trabajo*, el *Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo* y el *Fondo Compensador del Seguro de Accidentes de Trabajo*. Además de los servicios sociales²⁶² indicados más arriba.

Mediante la socialización del riesgo a través del aseguramiento, la indemnización se transforma en un coste fijo, que permite al patrono calcular de antemano su deuda eventual y descargarse de ella por medio del seguro, desvinculándola del hecho inmediato de la accidentalidad. Suceda o no, sea cual sea su gravedad, sus efectos económicos han sido calculados y pagados de antemano, esto corta con la perspectiva utilitarista que al vincular accidentalidad con sus costes económicos, creía ver un estímulo para prevenir y reducir los accidentes. La función preventiva de la indemnización desaparece al convertirse en un coste fijo al que se hace frente, independientemente de la accidentalidad, para cubrir la siniestralidad previsible, desde esta perspectiva, cualquier incremento de los costes vinculado a la introducción de medidas preventivas y de seguridad, supondría un gasto

²⁵⁷ Base 17ª.

²⁵⁸ PÉRA-PAYA Y SOLER, J.L. Tendencias y directrices de la gestión de la Seguridad Social según la Ley de Bases de 28 de diciembre de 1963, *Revista de Política Social*, n. 61, 1964, p.124. Citado por LOZANO LARES, F. *El mutualismo laboral...*, *Ob. Cit.* p. 48.

²⁵⁹ LOZANO LARES, F. *El mutualismo laboral...*, *Ob. Cit.* p. 49.

²⁶⁰ LOZANO LARES, F. *El mutualismo laboral...*, *Ob. Cit.* p. 56.

²⁶¹ Disposición Transitoria 5ª.1. *LSS 1966* y 6ª *LSS/1974*.

²⁶² Art. 25.

superfluo²⁶³. Desde la doctrina *iustlaboralista* se ha criticado dicha desincentivación del cumplimiento de las normas de prevención, planteando que “sólo el recurso a criterios subjetivos de imputación de responsabilidad civil permite a ésta cumplir la función preventiva que de forma directa desarrolla asegurando una más eficaz tutela de la seguridad en el trabajo...”²⁶⁴.

Con su incorporación al sistema de la Seguridad Social, las medidas compensatorias por el accidente se “solapan” con la protección universal del sistema, desvinculándolas de las medidas preventivas, como causa efecto. Como indica la propia *LB*, la consideración conjunta de las contingencias “obedece al propósito de prestar más atención al infortunio que a las causas que lo hayan producido”²⁶⁵. Asumiendo el sistema por entero la seguridad e higiene, la prevención, como una función pública que el Estado debe asumir²⁶⁶ y cubriendo, paralelamente, la Seguridad Social la responsabilidad objetiva del empresario²⁶⁷.

Pero cuando la previsión se coloca en el plano de los intereses públicos o sociales, tanto las medidas de prevención como el control de la accidentalidad pasan del plano privado al público y al igual que había pasado con la indemnización, la prevención abre paso a la intervención coactiva del Estado. Para ello, el Derecho del Trabajo, que ya había invadido el espacio de la producción regulando las relaciones entre trabajador y empresario, con la prevención debía ir más allá acercándose a la organización de proceso de trabajo²⁶⁸, mediante la incorporación al contrato de trabajo de la deuda de seguridad. Aunque para ello habrá que esperar, ya de una forma contundente²⁶⁹, a la entrada en vigor de la Ley de

²⁶³ BILBAO, Andrés. *El accidente de trabajo: entre lo negativo y lo irreformable*. Madrid: Siglo Veintiuno de España, 1997, p. 103.

²⁶⁴ DESDENTADO BONETE, A.; DE LA PUEBLA PINILLA, A. Las medidas complementarias de protección del accidente de trabajo a través de la responsabilidad civil del empresario y el recargo de prestaciones. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social...*, Ob. Cit. p. 650. Citando a CALVO GALLEGU, F.L. *La obligación general de prevención y la responsabilidad civil o contractual del empleador*. Pamplona: Aranzadi, 1998, p. 66.

²⁶⁵ Exposición de Motivos, apartado II, *Acción protectora de la Seguridad Social*.

²⁶⁶ Preámbulo del Reglamento de Seguridad e Higiene del Trabajo, aprobado por *Orden de 31 de enero de 1940*.

²⁶⁷ DESDENTADO BONETE, A.; DE LA PUEBLA PINILLA, A. Las medidas complementarias de protección del accidente de trabajo a través de la responsabilidad civil del empresario y el recargo de prestaciones. En: *Cien años de Seguridad Social...*, Ob. Cit. p. 650.

²⁶⁸ BILBAO, Andrés. *El accidente de trabajo...*, Ob. Cit. p. 103.

²⁶⁹ MONEREO PÉREZ, José Luis; MOLINA NAVARRETE, Cristóbal. Prevención de riesgos laborales y

Prevención de Riesgos Laboral en los primeros meses de 1996 (pese a haber estado implícito en la *Ley de Accidentes de Trabajo* de 1900 casi un siglo antes).

2.3.2.3. *El seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.*

En líneas generales, el nuevo sistema mantendrá el régimen jurídico del seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales establecido en la Ley de Accidentes de Trabajo de 1956, con sistemas de gestión y financiero diferentes, que, junto a instituciones de responsabilidad subsidiaria como el Fondo de Garantía de Accidentes de Trabajo, el Fondo Compensador del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales y el Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo²⁷⁰, apuntaban hacia el mantenimiento, dentro del sistema público de protección social, de los mismos parámetros privatistas que habían venido presidiendo hasta entonces el aseguramiento de las contingencias profesionales²⁷¹.

Las diferencias respecto a la acción protectora quedan reflejadas en la asistencia sanitaria, a la que con carácter general se orienta hacia la recuperación y defensa de la salud, de manera específica se le encomienda la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, se aplica sin las limitaciones que se establecen con carácter general y la dispensación de medicamentos es totalmente gratuita. La prestación económica por incapacidad temporal se abona desde el día siguiente al del siniestro. Las lesiones permanentes no invalidantes dan derecho a una indemnización a tanto alzado, según baremo que se aprobaría al efecto. En caso de muerte las viudas, o los viudos en determinados casos, no quedaban sometidas a la aplicación de un período de carencia y además de la pensión se les reconoce el derecho a una indemnización.

En cuanto al régimen económico financiero, la *LB* prevé, aunque también para el desempleo, un sistema de financiación diferente al general de reparto, adaptado a sus

sistema de responsabilidades empresarial, sindical y de los trabajadores. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social, Ob. Cit.* p. 621.

²⁷⁰ Disposición transitoria 5ª, *LSS/1966*.

²⁷¹ LOZANO LARES, F. *El mutualismo laboral...*, *Ob. Cit.* p. 57.

respectivas características²⁷². En este sentido, la *LSS/1966*²⁷³ estableció el sistema financiero de capitalización para las pensiones de invalidez permanente y muerte derivadas de accidente de trabajo, a cuyo objeto las Mutualidades Laborales y las Mutuas Patronales deberían constituir, en el *Servicio Común de la Seguridad Social*, el valor actual del capital correspondiente, no así respecto a las derivadas de enfermedad profesional, para las que fijó el sistema financiero de reparto simple²⁷⁴. También se contempla la previsión de establecer reglamentariamente y con carácter obligatorio, un régimen de reaseguro o cualquier otro sistema para la compensación de resultados.

La cotización, declarada con carácter general obligatoria para todos los empresarios y trabajadores incluidos en el campo de aplicación del sistema, en el régimen de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, corresponde íntegramente a las empresas²⁷⁵. De tal manera que dicho régimen se financiará mediante aportaciones, en forma de “primas”, exclusivas de las empresas, determinadas en función de tarifas, proporcionales a los salarios pagados, fijadas por el Ministerio de Trabajo, computando, a la hora de su determinación, tanto el coste de las prestaciones como las necesidades financieras de los servicios de prevención y rehabilitación²⁷⁶. Con los posibles excedentes de su gestión, tanto las Mutualidades como las Mutuas, debían constituir *Fondos de Reserva* y contribuir a la dotación del *Fondo de Garantía de Accidentes de Trabajo*²⁷⁷.

En cuanto a la gestión, aunque en un primer momento la *LB*²⁷⁸ había previsto, como hemos visto, respecto al régimen de accidentes de trabajo, la posibilidad de creación de un *Instituto Nacional de Seguridad, Rehabilitación y Accidentes*, con objeto de refundir competencias y organismos existentes, al que le correspondería la coordinación de todas las entidades actuantes en dicho régimen, junto a las nuevas funciones que se le pudieran encomendar, dicha posibilidad se descartaría finalmente y la gestión de los riesgos profesionales se atribuyó, en detrimento del Instituto Nacional de Previsión, a las

²⁷² Base 18, apartado 79.

²⁷³ Art. 52.3, precisada en el Art. 213.

²⁷⁴ Art. 215 *LB*.

²⁷⁵ Base 13ª, apartado 55.

²⁷⁶ Art. 213.1 *LB*.

²⁷⁷ Art. 214 *LB*.

Mutualidades Laborales²⁷⁹, corporaciones de interés público de supuesta base mutualista integradas por empresarios y trabajadores, instituidas y tuteladas por el Ministerio de Trabajo. Dicha gestión se declaraba, además, compatible con las funciones que se le pudieran atribuir a las Mutuas Patronales, en las condiciones que reglamentariamente se determinarían²⁸⁰, que se incorporarán al sistema como entidades colaboradoras, afianzándose su intervención en el nuevo sistema de la Seguridad Social.

Podemos decir, por tanto, que, respecto a la situación anterior, la integración de los riesgos profesionales en el sistema de la Seguridad Social, afectó de manera casi exclusiva a su gestión, en la medida en que, por la eliminación de las actividades lucrativas de su ámbito, desaparecen de su escena las aseguradoras mercantiles, quedando centralizada en las Mutualidades Laborales, con la colaboración de las Mutuas Patronales.

Con el mantenimiento de las Mutuas se compatibiliza la eliminación del lucro con la participación de la iniciativa privada carente de interés especulativo. La medida venía a reconocer la experiencia y gestión eficaz acumulada y la implicación en ella de los propios empresarios interesados²⁸¹. Aunque ello supusiera tanto una quiebra significativa del principio de consideración conjunta de las contingencias protegidas, como una incoherencia respecto de la proclamación de la responsabilidad estatal para afrontarlas, circunstancias, éstas, que fueron reiteradamente señaladas por la doctrina y calificadas de “anomalía en el esquema de la Ley, proveniente de una atenuación en la estatalización de la Seguridad Social”, “fenómeno verdaderamente insólito” o sin justificación²⁸². Desde esta perspectiva, para algunos, el mutualismo patronal sólo tuvo su justificación cuando la protección de los

²⁷⁸ Base 17ª, apartado 71.

²⁷⁹ Dichas Mutualidades, definidas como “corporaciones de derecho público integradas por empresarios y trabajadores e instituidas y tuteladas por el Ministerio de Trabajo para la gestión de la Seguridad Social”, tendrían a su cargo la gestión de las contingencias de jubilación, invalidez, muerte y supervivencia, y asistencia sanitaria, concertada con el Instituto Nacional de Previsión, derivadas de accidente de trabajo y enfermedades profesionales. Son de carácter profesional diferenciándose por ramas de producción y su estructura responde a una orientación “democratizadora” de la Seguridad Social. HERNAINZ MARQUEZ, M. *Tratado elemental de derecho de trabajo II*. Ob. Cit. Pág. 288.

²⁸⁰ Apartados 73 y 74 de la Base 17ª. Por su parte, la D. T. 7ª suspendía, hasta dicho desarrollo reglamentario, la facultad del Ministerio de Trabajo de autorizar a nuevas Mutuas la gestión del régimen de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Véase al respecto: SEMPERE NAVARRO, V. *Régimen jurídico de las Mutuas...*, Ob. Cit. p. 79.

²⁸¹ SEMPERE NAVARRO, V. *Régimen jurídico de las Mutuas...*, Ob. Cit. p. 79.

accidentes de trabajo radicaba en el principio de responsabilidad empresarial, en virtud del cual el empresario aseguraba su responsabilidad, trasladando, en virtud del contrato de seguro, dicha responsabilidad a la Mutua; sin embargo, con la Seguridad Social, donde cualquiera que sea la contingencia, la responsabilidad, en definitiva, corresponde al Estado, no se justificaría su permanencia²⁸³.

2.3.3. Institucionalización de las Mutuas en el Sistema de la Seguridad Social.

Parece pues, por tanto, que el régimen no quería diseñar un sistema de Seguridad Social enteramente público y burocratizado, quizás por influencia de las corrientes ideológicas tradicionalistas que le sirvieron de apoyo, que añoraban “la fecundidad de los ensayos mutualistas” históricos. Por ello atribuye la gestión del régimen de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a las Mutualidades Laborales y prevé la colaboración en ella de la Mutuas Patronales.

Con la Legislación sobre Seguridad Social, se produjo la integración institucional de las Mutuas Patronales en su Sistema; lo que les exigirá una transformación radical en su naturaleza, estructura y funcionamiento, para lo cual debían ajustarse, tanto para el Régimen General como para los Regímenes Especiales, a las normas reguladoras del Régimen General y coordinar su actuación, junto con las Entidades Gestoras, con “el Servicio o Servicios Comunes de la Seguridad Social, que puedan establecerse a efectos de asumir las funciones centralizadas que se determinen”²⁸⁴. Pero, en la nueva situación²⁸⁵, las Mutuas ya no son “entidades aseguradoras”²⁸⁶, gestoras de un seguro privado que había mantenido los principales rasgos de su origen mercantil, sino instituciones cuya actividad

²⁸² SEMPERE NAVARRO, V. *Régimen jurídico de las Mutuas...*, *Ob. Cit.* p. 80-81.

²⁸³ MARTÍN SERRANO, A.; COLMENAR LUIS, J. *Las Mutuas Patronales. La Gestión Privada...*, *Ob. Cit.* p. 137.

²⁸⁴ Art. 47. 3, *LSS/1966* y *LGSS/1974*.

²⁸⁵ Configurada inicialmente por la *LSS/1966*, Arts. 202 al 207.

²⁸⁶ Expresión que, junto con “aseguramiento de accidentes...” referida a la actividad de las Mutuas, se deslizaron en la Ley de Seguridad Social de 1966, que para la doctrina resultaba una incongruencia jurídica. Véase SEMPERE NAVARRO, V. *Régimen jurídico de las Mutuas...*, *Ob. Cit.* p. 83. (nota 192).

queda reducida a su colaboración en una parcela de la Seguridad Social²⁸⁷ cuya gestión corresponde a las Mutualidades Laborales²⁸⁸. Dicha colaboración se aborda arbitrando un sistema de garantías para su solvencia y eficacia frente a los derechos de los trabajadores protegidos, junto a otras medidas para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones²⁸⁹, a través de la exigencia de la responsabilidad mancomunada ilimitada de los empresarios asociados y de un sistema de reaseguro y de compensación de resultados²⁹⁰.

La mencionada adaptación e institucionalización de las Mutuas dentro del sistema de la Seguridad Social, de acuerdo con su desarrollo normativo, se producirá en dos fases:

La primera marcada por la *Ley de Bases de 1963* y su texto articulado *LSS/1966*, cuya disposición transitoria 5ª estableció que las Mutuas Patronales autorizadas legalmente en ese momento para asegurar los riesgos profesionales y que optaran por continuar colaborando en la gestión de dicho régimen, deberían adaptar su constitución, régimen organizativo y funcionamiento a las normas que al respecto establecía dicha Ley²⁹¹ y las de desarrollo y aplicación de las mismas, antes del 31 de diciembre de 1966²⁹². Inicialmente, las disposiciones respecto del nuevo papel asignado a las Mutuas, concepto, constitución y funcionamiento, control, excedentes, entre otras, fueron desarrolladas por el Reglamento General sobre Colaboración en la Gestión de la Seguridad Social de las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo, primero, con carácter provisional, por *Decreto 2959/1966, de 24 de noviembre*, y, después, por *Decreto 1563/1967, de 6 de julio*, como texto definitivo, posteriormente modificado por *Orden de 28 de julio de 1971*.

La segunda vendría determinada por la *Ley 24/1972, de 21 de junio*, sobre

²⁸⁷ Arts. 47.2 y 199 c) *LB*.

²⁸⁸ “La gestión en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales corresponde a las Mutualidades Laborales...” Art. 47.1 *LB*.

²⁸⁹ Mediante *Orden de 28 de diciembre de 1966*, se fijaron las fianzas y los gastos de administración de las mutuas patronales.

²⁹⁰ Preámbulo del Reglamento. Véase: SEMPERE NAVARRO, V. *Régimen jurídico de las Mutuas...*, *Ob. Cit.* p. 83.

²⁹¹ Art. 202 al 207.

²⁹² La relación de mutuas patronales de accidentes de trabajo “autorizadas para seguir colaborando en la gestión de la seguridad social” fue publicada por *Res. 26-5-1970 (BOE 26-5-1970)*. Dicha relación indica el domicilio, ámbito territorial de actuación, fecha de creación y fecha en que se autorizó la colaboración de cada Mutua. ALONSO OLEA- TORTUERO PLAZA *Instituciones...* *Ob. Cit.*, p. 155 (nota 14).

Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora del Régimen General de la Seguridad Social, que modifica la *LSS/1966*. Esta Ley, que constituye un punto de referencia especialmente significativo en la configuración económico-financiera del sistema de Seguridad Social, aunque reitera el principio de consideración conjunta de las contingencias, mantiene el tradicional trato separado de los riesgos profesionales, en el régimen privilegiado de sus prestaciones y en su gestión, pero intentando despejar cualquier duda respecto a que las Mutuas no son “entidades aseguradoras” privadas, al establecer de manera expresa que las “primas” correspondientes a la cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales tendrán, a todos los efectos, la condición de cuotas de la Seguridad Social²⁹³, desapareciendo la posibilidad de distribución de extornos. Consecuencia de dicha reforma fue la aprobación, mediante *Decreto 2065/1974, de 30 de mayo*, del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que introdujo importantes modificaciones que afectaban a la estructura económico-financiera de las Mutuas, que para entonces ya se encontraban perfectamente incardinadas en la estructura de la Seguridad Social. Dichas modificaciones fueron trasladadas al nuevo Reglamento General sobre colaboración de la Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo en la Gestión de la Seguridad Social, aprobado por *Real Decreto 1509/1976, de 21 de mayo*.

*2.3.3.1. Régimen de colaboración de las Mutuas Patronales en la gestión del Sistema de la Seguridad Social*²⁹⁴.

De acuerdo con la evolución normativa aludida, el nuevo papel de las Mutuas dentro del sistema de la Seguridad Social, quedó establecido en orden a los siguientes extremos²⁹⁵:

²⁹³ Disposición Transitoria 1ª, 3.2ª. *Ley 24/1972, de 21 de junio*.

²⁹⁴ Contenido en los artículos 202 al 207, tanto de la *LSS/1966* como de la *LGSS/1974*, con las escasas modificaciones que a lo largo de este apartado ponemos de manifiesto, que en sus aspectos sustanciales se sigue manteniendo en la legislación vigente.

²⁹⁵ Desarrollado sucesivamente en los diversos textos del Reglamento General sobre su colaboración en la gestión de la Seguridad Social. *Decreto 2959/1966, de 24 noviembre; Decreto 1563/1967, de 6 de julio; Orden de 28 de julio de 1971; Real Decreto 1509/1976, de 21 de mayo*.

a) Naturaleza, concepto y características²⁹⁶.

En primer lugar, estas “nuevas” Mutuas, mantendrán su personalidad jurídica como asociaciones privadas y voluntarias de empresarios, aunque ahora con importantes limitaciones. Su objeto exclusivo será el de colaborar en la gestión de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, con ausencia de ánimo de lucro (en un primer momento compatible con la distribución de extornos) y responsabilidad mancomunada de sus miembros, viéndose obligadas a aceptar toda proposición de adhesión, un régimen patrimonial mixto (privado y público) y una cierta autonomía de gestión, aunque sometidas a la vigilancia, control y tutela de Ministerio de Trabajo²⁹⁷, pero gozando de exención tributaria absoluta, en los mismos términos establecidos para las Entidades Gestoras con las que colaboran²⁹⁸.

Las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo quedarán definidas como “asociaciones debidamente autorizadas por el Ministerio de Trabajo que con tal denominación se constituyan con el único objetivo de colaborar, bajo la dirección, vigilancia y tutela de dicho Ministerio, en la gestión de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, sin ánimo de lucro y con sujeción a las normas del presente Reglamento, por empresarios que asuman, al efecto, una responsabilidad mancomunada”²⁹⁹.

A tales efectos, fijando el ámbito material de actuación, sus operaciones quedan reducidas al reparto entre los empresarios asociados de los costes de la contingencia, mediante el abono de las cuotas correspondientes o, en su caso, la aplicación del principio de responsabilidad mancomunada. En concreto:

²⁹⁶ Art. 202, *LSS/1966* y *LGSS/1974*. Puede verse al respecto: MARTÍN SERRANO. A.; COLMENAR LUIS, J. *Las Mutuas Patronales. La Gestión Privada de la Seguridad Social. Ob. Cit.* p. 138 y ss.

²⁹⁷ Arts. 202-207. *LB* y *LB*.

²⁹⁸ Art. 202.5, *LGSS/1974*. Dicha exención comprende el impuesto sobre la renta de sociedades, existente desde antiguo y subsistente sin solución de continuidad hasta la *LGSS/1974*, aunque el art. 68 de la vigente *LGSS* no lo recoge. En cambio, no gozan del beneficio de justicia gratuita, conferido tan solo a las entidades gestoras, según indica, citando jurisprudencia al respecto, ALONSO OLEA, M.; TORTUERO PLAZA, J.L. *Instituciones ... ob. Cit.* (2002) p. 155. Nota 16ª.

²⁹⁹ Art. 2.1. Reglamento de colaboración de 1976. En parecidos términos que el mismo apartado del Reglamento de 1967.

- a) El coste de las prestaciones por causa de accidentes de trabajo sufridos por el personal al servicio de los asociados.
- b) El coste de las prestaciones por enfermedades profesionales padecidas por el personal al servicio de los asociados, en la situación de incapacidad laboral transitoria y período de observación; y en las demás situaciones, la contribución que se les asigne para hacer frente, en régimen de compensación, a la siniestralidad general derivada de dicha contingencia.
- c) La contribución a los servicios sociales de prevención, recuperación y de los restantes que puedan establecerse en favor de las víctimas de accidente de trabajo o enfermedades profesionales y de sus familias o asimilados.
- d) Los gastos de administración de la propia Entidad.

Como hemos comentado, las Mutuas no podían dar lugar a la percepción de beneficios económicos de ninguna clase a favor de sus asociados. Sin embargo, inicialmente, el texto de 1966³⁰⁰ mantenía la excepción incorporada en 1959, de que en ningún caso se considerarían como beneficios los extornos que procedan de acuerdo con el Art. 207, donde se establecía que, una vez constituidas las reservas reglamentarias, el 80 por 100 del exceso se destinaría a los fines generales de prevención y rehabilitación, pudiéndose extornar el 20 por 100 restante a los asociados. No obstante, dicha sorprendente autorización, que chocaba frontalmente con el principio de caja única y las previsiones de la *LB/1963*³⁰¹ y con el Art. 48 *LSS/1966*, que declaraba que los bienes, derechos, acciones y recursos de cualquier género adscritos a la Seguridad Social, constituyen un patrimonio afecto a sus fines, distinto al del Estado, fue suprimida en el texto de 1974. En este sentido, el Texto Refundido, aclaraba, por una parte en su Art. 17.4, que las “primas” del régimen de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, tendrían, a todos los efectos, la condición de cuotas de la Seguridad Social, afirmación que reiteraba en el artículo 4, y por otra, para no dejar lugar a dudas, en el artículo 202.4, establecía que los ingresos obtenidos

³⁰⁰ Art. 202.3. *LSS/1966*.

³⁰¹ Base 18. Apartado 77.

por las Mutuas como consecuencia de las primas de accidente de trabajo aportadas a las mismas por los empresarios asociados, así como los bienes muebles e inmuebles en que pudieran invertirse dichos ingresos, forman parte del patrimonio de la Seguridad Social y están afectados al cumplimiento de sus fines.

b) Requisitos para su constitución y funcionamiento.

Para constituirse y desarrollar la colaboración en la gestión, se exigían los siguientes requisitos³⁰², desarrollados inicialmente, así como el procedimiento para su constitución y el régimen de funcionamiento, por el *Reglamento de colaboración de 1967*:

1. Tener un ámbito territorial limitado a una localidad, comarca o provincia, aunque por el Ministerio de Trabajo, previa concurrencia de determinadas condiciones reglamentarias, se podía autorizar la constitución de Mutuas de ámbito territorial superior³⁰³.
2. Contar con un mínimo de diez empresarios asociados y dos mil trabajadores protegidos, así como con un volumen mínimo de “primas” no inferior al límite establecido, reglamentariamente fijado, en un principio, en 3.000.000 de pesetas.
3. Que limiten su actividad a la protección, en régimen de colaboración, de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
4. Prestar fianza, en la cuantía fijada reglamentariamente, para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones³⁰⁴.

Para poder actuar, las Mutuas debían inscribirse en el correspondiente Registro de la

³⁰² Art. 203. *LSS/1966* y *LGSS/1974*.

³⁰³ La disposición transitoria 5ª de la *LB*, permitía al Ministerio de Trabajo dispensar dicha limitación territorial a las Mutuas que en ese momento estuvieran autorizadas para actuar en más de una provincia.

³⁰⁴ Inicialmente, dichas fianzas se determinaron por *Orden de 28 de diciembre de 1966*, que establece la fianza y los gastos de administración de las mutuas patronales, en razón del número de provincias a que se extendía el ámbito de la Mutua, a partir de un millón de pesetas para las de ámbito local, comarcal o de una sola provincia. Por otra parte, debían pagar anualmente unos “derechos de registro”, a razón del importe anual de los salarios totales asegurados, *Decreto 4293/1964, de 17 de diciembre*; (actualizado sucesivamente por Res.

Dirección General de Previsión. Una vez inscritas adquieren personalidad jurídica propia y plena capacidad para adquirir, poseer, gravar o enajenar bienes, y realizar toda clase de actos y contratos o ejercitar derechos o acciones, ordenados a la realización de sus propios fines y quedando a salvo su patrimonio, que debe aplicarse estrictamente al fin social de las mismas. Todo ello de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de Colaboración.

c) Empresarios asociados.

Los empresarios, como requisito previo a la iniciación de la actividad deben formular su inscripción en el Régimen General³⁰⁵, en su caso, y a la hora de formalizar la protección por accidente de trabajo y enfermedades profesionales³⁰⁶ pueden optar entre hacerlo directamente en la Mutualidad Laboral correspondiente a la actividad de la empresa o con una *Mutua Patronal*, produciéndose en ese acto, de forma automática su asociación a la misma. El empresario, en este caso, debe proteger en la misma entidad a la totalidad de trabajadores de los centros de trabajo comprendidos en el ámbito de la Mutua³⁰⁷. No obstante, para el Estado, las administraciones, las corporaciones públicas y las empresas que realicen obras o servicios públicos, o que hayan sido “calificadas de interés nacional o preferente, o alguna calificación de la que se deriven beneficios fiscales o privilegios de cualquier clase”³⁰⁸, se mantiene la obligación de formalizar la protección con las correspondientes Mutualidades Laborales³⁰⁹.

Dicha libertad de adhesión por parte de las empresas, no se contrapone, sin embargo, con la libertad de admisión para las Mutuas, que quedan obligadas a aceptar toda proposición de asociación que les fuera formulada por los empresarios comprendidos en su

4-12-73; 5-12-73; 18-11-74).

³⁰⁵ Art. 63 *LSS/1966* y *LGSS/1974*.

³⁰⁶ La incapacidad temporal, la asistencia sanitaria y las prestaciones recuperadoras podían en ser asumida directamente por los empresarios, siempre que su plantilla fuese superior a 500 trabajadores y demostraran disponer de instalaciones sanitarias suficientes (*Orden de 25 de noviembre de 1966*).

³⁰⁷ Art. 204.4. *LSS/1966* y *LGSS/1974*.

³⁰⁸ Art. 204.3, *LB* y *LGSS/1974*.

³⁰⁹ Esta “reserva de aseguramiento”, que en su momento fue analizada con detalle por CABRERA BAZÁN, J. (*La reserva del aseguramiento de accidentes*, RSS, N. 6, 1967), suponía una limitación a la libre concurrencia entre Mutuas y entidad gestora “pública”, inicialmente Mutualidades Laborales, y estuvo vigente hasta 1990, en que por Disp. Ad. 14ª, Ley 90/1990, de 29 de junio, se derogó el art. 204.2 de la Ley de Seguridad Social de 1974. ALONSO OLEA- TORTUERO PLAZA, *Instituciones...* Ob. Cit. Pág. 146.

ámbito de actuación y la consiguiente protección respecto de sus trabajadores, en los mismos términos y alcance que las entidades gestoras (Mutualidades Laborales); de tal forma que la falta de pago de las cuotas por un empresario no podrá dar lugar a la resolución del convenio de asociación³¹⁰.

d) Régimen económico financiero.

Ingresos.

A partir de su plena integración institucional en el sistema de la Seguridad Social y la delimitación de su actividad a la colaboración en la gestión de las contingencias profesionales, los ingresos ordinarios de la Mutuas Patronales provienen exclusivamente de las cuotas que los empresarios asociados realizan para la cobertura de dichas contingencias. En este sentido, el Art. 48 *LSS/1966*, que declaraba que los bienes, derechos, acciones y recursos de cualquier género adscritos a la Seguridad Social, constituyen un patrimonio afecto a sus fines, distinto al del Estado, dejaba poco lugar a dudas sobre la naturaleza de dichos ingresos.

Sin embargo, el hecho de que, en la *LSS/1966*, recibieran el nombre de “primas” y que se permitiera disponer de hasta un 20% del exceso de los excedentes para repartir en forma de extorno entre sus asociados, o dedicarlos a los fines que determinen los estatutos de cada entidad, entre otros la mejora de su patrimonio³¹¹, provocó dudas sobre la naturaleza de dichos ingresos. Como reconocería el *Libro Blanco de la Seguridad Social*³¹², a pesar de que las Mutuas se nutren de cotizaciones impuestas y afectadas por el Estado a la Seguridad Social, no había existido, hasta fecha reciente, ningún precepto que así lo

³¹⁰ Art. 204.4. Incorporado a texto Refundido de 1974. En la misma línea habría que situar una regla de responsabilidad civil, que recoge ALONSO OLEA (*Instituciones...*, ob. Cit. 6ª) contenida en el reglamento de colaboración, conforme a la cual los terceros de buena fe que hayan contratado con una mutua patronal no autorizada, o no inscrita, o a la que falte alguna formalidad que le prive de existencia en derecho y de personalidad en sus relaciones jurídicas, habían de dirigir su acción no contra la Mutua que se reputa inexistente, sino contra los promotores de la misma cuya responsabilidad será ilimitada y solidaria.

³¹¹ VALENZUELA DE QUINTA, Enrique. Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales: Nacimiento, evolución y perspectivas de futuro. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Ob. Cit. p. 553.

³¹² MINISTERIO DE TRABAJO. *Libro Blanco de la Seguridad Social*. Madrid: Subsecretaría de la Seguridad Social, 1977. Ob. Cit. pág. 449.

declarara, aunque, matiza, “desde el primer momento existía conciencia clara de que tales bienes integraban el patrimonio de la Seguridad Social”. Para cubrir este vacío, se produjeron dos reacciones: En primer lugar, el Ministerio de Trabajo dispuso la adscripción de los ingresos de las Mutuas a la financiación de los Servicios Comunes, y, posteriormente, como hemos dicho, con la *Ley 24/1972*, se establecería, de manera clara y tajante, su plena integración en el patrimonio de la Seguridad Social. Recogiendo tal afirmación, la *LGSS/1974* estableció que “las primas del régimen de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales tendrán, a todos los efectos, la condición de cuotas de la Seguridad Social”³¹³. Como tales, junto a “los bienes, derechos, acciones y recursos de cualquier género de la Seguridad Social, constituyen un patrimonio único afecto a sus fines, distinto del patrimonio del Estado”³¹⁴. Por tanto, a partir de entonces, quedaría perfectamente claro que los ingresos obtenidos por las Mutuas como consecuencia de “las primas de accidentes de trabajo aportadas a las Mutuas Patronales por los empresarios asociados, así como los bienes muebles o inmuebles en que se puedan invertir dichos ingresos, forman parte del patrimonio de la Seguridad Social y están afectados al cumplimiento de los fines de ésta”³¹⁵. Además, como lógica consecuencia de la afirmación anterior, se prohibió que las Mutuas pudieran dar lugar, a partir de ese momento, a la percepción de “beneficios económicos de ninguna clase” a favor de los asociados³¹⁶, eliminando los antiguos “extornos”, o devolución de los excedentes de los ingresos por primas sobre los gastos³¹⁷, permitidos por la *LSS/1966*.

Gastos.

Las Mutuas deben asumir, como gastos, los costes derivados de las prestaciones por contingencias profesionales, reconocidas a los trabajadores de sus empresarios socios, la contribución, fijada reglamentariamente, a los Servicios de Prevención y Recuperación y a los servicios centralizados del sistema, así como a los gastos de administración de la propia entidad, sometidos a límites y controles por parte de la Administración.

³¹³ Art. 17. 4.

³¹⁴ Art. 48 *LSS/1974*.

³¹⁵ Art. 202.4 *LSS/1974*.

³¹⁶ Art. 202.3. *LSS/1974*.

Respecto a los gastos de administración, el Reglamento de 1967, manteniendo el criterio que se venía siguiendo con anterioridad, estableció un amplio margen, según el ámbito territorial y funcional de cada Mutua y la importancia de sus ingresos anuales, comprendido entre el cinco y el veinte por ciento de los ingresos. Sin embargo, a pesar de que el Tribunal de Cuentas vendría poniendo de manifiesto que las Mutuas sobrepasaban los límites establecidos³¹⁸, y que venían siendo relativamente superiores a los gastos de gestión de las Mutualidades Laborales³¹⁹, el Reglamento de 1976 elevó el porcentaje mínimo de dichos gastos hasta el nueve por ciento de los ingresos³²⁰.

Resultados.

Como hemos comentado, aunque la *LSS/1966*³²¹ establecía que las Mutuas no podrían “dar lugar a la percepción de beneficios económicos de ninguna clase a favor de sus asociados”, mantenía la excepción, incorporada en 1959, de que “en ningún caso se considerarán como beneficios los extornos que procedan de acuerdo con el art. 207”, donde se establecía que, una vez constituidas, con los resultados positivos del ejercicio, las reservas reglamentarias³²², al menos el 80 por 100 del “exceso de excedentes” resultante se debía adscribir a los fines generales de prevención y rehabilitación, pudiéndose extornar el resto (20%) entre los asociados, o destinarse a los fines fijados estatutariamente por cada entidad³²³. Dicha sorprendente autorización, que chocaba frontalmente con el principio de

³¹⁷ ALONSO OLEA, M. *Instituciones ...*, *Ob. Cit.* p.155.

³¹⁸ MATÍN SERRANO, A.; COLMENAR LUIS, J. *Las Mutuas Patronales: La gestión...*, *Ob. Cit.* p. 159-160.

³¹⁹ Tomando como referencia el año 1975, a partir de datos extraídos *Libro Blanco de la Seguridad Social*, los gastos de administración globales de las Mutuas superaban el diez por ciento de sus ingresos, mientras que para el conjunto de las mutualidades estos gastos estaban por debajo de dicha proporción. En el conjunto del gasto de la gestión del seguro, la proporción es del 68'4% para las Mutuas frente al 31'6% de las Mutualidades, que varía algo en relación a la gestión de las contingencias derivadas de riesgos de accidentes por cada una de las partes; ya que las Mutuas gestionaban el 66 por ciento de las contingencias profesionales frente al 33 por ciento gestionado por las Mutualidades.

³²⁰ Fijada la escala mediante *OM de 8 de mayo de 1977*, que fija los gastos de administración y fianza.

³²¹ Art. 202.3. *LSS/1966*.

³²² El Reglamento de 1967 establecía la *Reserva de Obligaciones Inmediatas*, que se dota con el 25% de las cuotas; y la *Reserva para Contingencias en Tramitación*, que comprende el importe de las prestaciones definitivas y presuntas. Por su parte, el Reglamento de 1976, redujo al 15% las dotaciones del primero, y establece una nueva *Reserva de Estabilización*, que habría que dotar con una cantidad equivalente al 15% de la media anual de cuotas recaudadas en el último trienio. Puede verse, para su evolución: MATÍN SERRANO, A.; COLMENAR LUIS, J. *Las Mutuas Patronales: La gestión...*, *Ob. Cit.* p. 216-224.

³²³ Art. 28. *Reglamento de 1967*.

caja única y las directrices de la *LB/1963*³²⁴ y con el Art. 48 *LSS/1966*, que declaraba que los bienes, derechos, acciones y recursos de cualquier género adscritos a la Seguridad Social, constituyen un patrimonio afecto a sus fines, distinto al del Estado, fue suprimida por el Texto Refundido de 1974 (*LSS/1974*), donde se aclaraba, por una parte, en su Art. 17.4, que las “primas” del régimen de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, tendrían, a todos los efectos, la condición de cuotas de la Seguridad Social, afirmación contenida también en el artículo 4; y por otra, para no dejar lugar a dudas, en el artículo 202.4, establecía que los ingresos obtenidos por las Mutuas como consecuencia de las primas de accidente de trabajo aportadas a las mismas por los empresarios asociados, así como los bienes muebles e inmuebles en que pudieran invertirse dichos ingresos, forman parte del patrimonio de la Seguridad Social y están afectados al cumplimiento de sus fines. También, la *LSS/1974* estableció la nueva regulación del destino de los excedentes³²⁵, dejando a la determinación reglamentaria tanto la constitución de reservas³²⁶ como el destino del exceso de excedentes resultante de aplicar el 80 por ciento a fines generales de prevención y rehabilitación. En esta línea, el *Reglamento de Mutuas de 1976* estableció que, una vez cubiertas las reservas, y destinados al menos un 80 por ciento a los fines generales de prevención y rehabilitación, el resto, de acuerdo con lo establecido en los estatutos de cada Mutua, se destinaría, un diez por ciento a la asistencia social en favor de los trabajadores, o sus derechohabientes, o al servicio de los empresarios asociados, y el otro diez por ciento a la dotación de reservas voluntarias, o a la misma finalidad de asistencia social.

Sin embargo, durante dicho período y con cargo a dicho 20 por ciento, las Mutualidades Laborales satisfacían a los beneficiarios de las víctimas de accidente de trabajo con muerte, cantidades entre 25.000 y 50.000 pesetas³²⁷. De manera que, dicho exceso de excedentes, en lugar de repartirse entre los empresarios, en concepto de devolución por las primas pagadas, o quedar como reserva en la Mutua, se distribuía, de

³²⁴ Base 18. Apartado 77.

³²⁵ Art. 207. *LGSS/1974*.

³²⁶ Véase nota 325.

³²⁷ RODRIGUEZ SANTOS, Baltasar. *Comentarios a la Ley de Seguridad Social* (vol. I), (3ª) Valladolid: Lex Nova, 1983, p. 237.

manera mucho más justa y coherente, entre los damnificados, viéndose privados de dicha mejora los derecho habientes de los trabajadores al servicio de los empresarios asociados a las Mutuas, con lo que, en este caso, las prestaciones del sistema público de la Seguridad Social no eran iguales para todos.

e) Régimen patrimonial.

Ante esta nueva y despejada perspectiva, surgió la necesidad de delimitar también los elementos patrimoniales adscritos a las Mutuas.

Cuando, con efectos de 1 de enero de 1967, se produce su incorporación al sistema de la Seguridad Social, cada entidad contaba con un patrimonio propio acumulado a lo largo de su historia, pero, en todo caso, fruto de su actividad, exclusiva y no lucrativa, en el aseguramiento de los riesgos profesionales (recordemos que con tales requisitos quedaron configuradas desde la Ley de 1900). Dicho patrimonio quedaba desde entonces sujeto estrictamente a las finalidades de la Seguridad Social.

Desde esa fecha, enero de 1967, y hasta el 31 de diciembre de 1975, tuvieron la oportunidad, no obstante, de distribuir entre sus asociados el 20% de los excedentes o destinar, dicha proporción, en todo o en parte, al incremento patrimonial. Con lo cual el patrimonio propio quedaría constituido por el que contaban en la fecha de su incorporación al sistema de la Seguridad Social, incrementado, en su caso, con los excedentes que algunas entidades incorporaron a sus reservas durante dicho período.

Por otra parte, como dicho patrimonio es susceptible de generar ingresos, hubo que diferenciar entre los procedentes de los recursos patrimoniales de aquellos que tienen su origen en las cuotas de la Seguridad Social. De tal forma que mientras los excedentes que pudieran generar los primeros engrosarían el patrimonio propio de la Mutua, los segundos, ya de manera meridianamente clara, formarían parte del patrimonio único de la Seguridad Social.

En caso de liquidación, el Art. 45 del Reglamento de colaboración de 1976, establece ya también que los excedentes que pudieran resultar, una vez terminado el

proceso, y garantizadas las obligaciones sociales, se destinarán a los fines específicos de Seguridad Social que se determinen en los Estatutos de la Mutua, desapareciendo con ello la injusta posibilidad de su distribución entre los asociados actuales³²⁸.

f) Órganos de gobierno.

El Reglamento de 1967 estableció, como órganos colegiados, la Junta General y la Junta Directiva, así como la posibilidad de nombrar un Director Gerente de carácter profesional que podía recaer en persona que no tuviera la condición de asociado.

La Junta General, integrada por todos sus asociados³²⁹ y por un representante de los trabajadores de la Mutua, es el órgano superior de gobierno de la entidad.

La Junta Directiva la componen los asociados designados por la Junta General³³⁰, en el número fijado en los Estatutos, el representante de los trabajadores en dicha Junta General y el Director Gerente, con voz y sin voto cuando no sea asociado. A este órgano le corresponde el gobierno directo e inmediato y la representación de la entidad, la convocatoria, al menos una vez al año, de la Junta General y la ejecución de los acuerdos adoptados en la misma, así como las demás funciones establecidas en los Estatutos, pudiendo delegar, sin perjuicio de su responsabilidad, en el Director gerente los asuntos fijados estatutariamente.

El Reglamento de 1976³³¹ introdujo un nuevo órgano, la Comisión de Prestaciones Especiales, que tiene a su cargo la concesión de los beneficios de asistencia social que deban ser satisfechos por la Mutua, y estaba integrado por los representantes de los empresarios asociados designadas por la Junta Directiva, en el número que determinen los Estatutos, y por representantes de los trabajadores empleados por los empresarios que

³²⁸ Aunque el Art. 2.3. del Reglamento de Colaboración de 1967, establecía que el patrimonio de las Mutuas deberá aplicarse estrictamente a los fines de las mismas, el Art. 40, determinaba que los excedentes resultantes en los procesos de liquidación sería distribuidos entre los asociados (en ese momento) en la forma y proporción que determinen sus Estatutos.

³²⁹ Con derecho a voto sólo quienes estuvieran al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones sociales. Art. 34. Reglamento de 1976.

³³⁰ Que no entran en el ejercicio de sus funciones hasta que sus nombramientos sean confirmados por la Dirección General de la Seguridad Social. Art. 35. *Reglamento de 1976*.

integran la Mutua, en los términos fijados por el Ministerio de Trabajo, previo informe de la *Organización Sindical*.

g) Prevención.

La prevención de los riesgos profesionales se incorporó a la Seguridad Social como Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo, uno más de entre los servicios sociales previstos como complemento de las prestaciones del sistema. Su ámbito comprende normas técnicas, sanitarias, de tutela o de cualquier otra índole que tengan como objetivo la eliminación o reducción de riesgos, el estímulo y desarrollo en las personas afectadas de una actitud positiva y constructiva respecto a la prevención y lograr un estado óptimo sanitario³³². La ejecución de dicho servicio social se llevaría a cabo a través del *Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo de 1970*³³³, que en el plano normativo daría lugar, al año siguiente, a la *Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo*.

Dichas medidas no tendrían repercusión alguna para las Mutuas³³⁴ y desaparecida toda mención al *Instituto Nacional de Seguridad, Rehabilitación y Accidentes de Trabajo*, con quién debían coordinar su actuación, el papel de la Mutuas, dentro de tan limitado alcance de la actividad preventiva con que se inicia la legislación sobre Seguridad Social, quedará reducido, por una parte, y con carácter absolutamente voluntarista, a la posibilidad de establecer, con la aprobación de la Dirección General de Previsión, sus propias “instalaciones y servicios para la rehabilitación profesional o para la prevención de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales”³³⁵ y, con carácter general, a la obligación de contribuir a los Servicios de Prevención, Recuperación y demás previstos en la Ley a favor de las víctimas de las contingencias profesionales, así como la de adscribir “a los fines generales de prevención y rehabilitación” el 80% del exceso de los excedentes obtenidos anualmente, una vez cubiertas las reservas reglamentarias, cantidad que debía ser puesta a disposición del Ministerio de Trabajo, para su aplicación a los fines previstos, o

³³¹ Art. 36.

³³² Art. 26, *LSS/1966* y *LGSS/1974*.

³³³ Orden, del Ministerio de Trabajo, de 7 de abril de 1970.

³³⁴ LOZANO LARES, F. *El mutualismo laboral...*, Ob. Cit. p. 73-74.

³³⁵ Art. 8.2. D. 1563/1967. *Reglamento de colaboración de las Mutuas*.

retenida por las Mutuas, cuando, por sí solas o en común, hubieran establecido sus propios servicios de prevención y rehabilitación³³⁶.

Ante tal perspectiva, la mayoría de la Mutuas, entre 1967 y 1975, destinaron los excedentes acumulados en el Fondo de Prevención y Rehabilitación a la construcción de centros preventivos propios. Estos centros, como algunos autores pusieron de manifiesto³³⁷, resultaron de escasa utilidad, como consecuencia tanto de su concepción, más para el empleo de los excedentes que para atender a las necesidades reales de prevención y recuperación, que “en gran medida excede las posibilidades de las Mutuas”, como de una total ausencia de planificación tanto por parte de las entidades como del Ministerio de Trabajo que los autorizó. Dicha situación cambió considerablemente a partir de la aprobación del Reglamento de Colaboración de 1976, donde el establecimiento por parte de la Mutuas de instalaciones y servicios para la recuperación y prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales queda sometido a un mayor control, exigiéndose su aprobación por una parte de la Subsecretaría de la Seguridad Social, por reunir las condiciones adecuadas a su finalidad y ajustarse al plan general aprobado, al respecto, por el Ministerio de Trabajo, previo el informe preceptivo del Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos y del *Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo*, según su finalidad³³⁸.

h) Dirección, vigilancia y tutela del Ministerio de Trabajo.

Al Ministerio de Trabajo corresponde la dirección, vigilancia y tutela tanto de las Entidades gestoras como de las colaboradoras³³⁹. Respecto a las Mutuas, se reserva un alto grado de intervención y control sobre ellas, desde la aprobación de los Estatutos y la autorización de su constitución y actuación, el régimen disciplinario, hasta la intervención temporal de una Mutua, la remoción de sus órganos de gobierno y acordar su cese en la colaboración³⁴⁰.

³³⁶ Art. 28.2 a) *D. 1563/1967*.

³³⁷ MARTÍN SERRANO, A.; COLMENAR LUIS, J. *Las Mutuas Patronales... Ob. Cit.* p. 253.

³³⁸ Art. 12.2, *RD. 1509/1976*.

³³⁹ Art. 4. *LSS/1966* y *LGSS/1974*.

³⁴⁰ Arts. 205-206. *LSS/1966* y *LGSS/1974*.

El cese en la colaboración, tanto por voluntad propia como por la retirada de la autorización por parte del Ministerio de Trabajo, significa la liquidación de la Mutua³⁴¹. Por consiguiente, tanto la constitución como su permanencia como entidad jurídica, su propia existencia, se vincula a la efectividad de su colaboración en el sistema de la Seguridad Social, que no dependen sólo de la voluntad de sus socios, sino que están vinculadas al mantenimiento de la autorización de colaboración por parte del Ministerio, de tal forma que su pérdida significará tanto el cese de las actividades como la liquidación de la entidad.

2.3.4. Balance crítico y propuestas para mejorar su actuación durante la Transición.

Durante la etapa inicial del período de la Transición Política a la Democracia, el Ministerio de Trabajo llevó a cabo un exhaustivo análisis del funcionamiento de nuestro Sistema institucionalizado de Seguridad Social, que sería publicado bajo el título de *Libro Blanco de la Seguridad Social*³⁴², donde se ofrecía una primera valoración crítica de sus resultados al tiempo que se formulaban innumerables recomendaciones de cara a su corrección y mejora. Dentro del apartado dedicado a la Gestión de la Seguridad Social, donde se analizan las características y problemática de todo el aparato organizativo, ofrece una valoración sobre la participación en el mismo de las Mutuas Patronales.

En la parte positiva, se reconoce cómo, a partir de su institucionalización, aportan una línea de actuación que sirve de contrapunto a la gestión pública en una parcela que ofrece particulares características para ser objeto de gestión privada, reconociendo que, en muchos casos, una buena parte de estas entidades han demostrado una gestión y una prestación de servicios eficaces. Al mismo tiempo, destaca el potencial que encierran, ya que, sobre datos de 1975, sus ingresos procedentes de las cotizaciones de los empresarios o “primas”, frente a los gestionados por las Mutualidades Laborales, representaban el 66 por ciento de la gestión de las contingencias derivadas de los riesgos profesionales. Dichos resultados, teniendo en cuenta la obligación que los organismos públicos, empresas

³⁴¹ Art. 38 Reglamento 1976

³⁴² MINISTERIO DE TRABAJO. Subsecretaría de la Seguridad Social. *Libro Blanco de la Seguridad Social*.

estatales, gestoras de servicios públicos, entre otros, tenían de asegurar las contingencias profesionales con las Mutualidades Laborales, permitían considerar que, en condiciones de libertad de mercado, eran muchas sus posibilidades de crecimiento en la gestión de dichas contingencias. También, se destaca la creciente actividad de las Mutuas Patronales en el orden asistencial mediante la construcción de centros de rehabilitación especializados, paliando la urgente necesidad que de los mismos tenía la Seguridad Social.

No obstante, son muchas las dudas y objeciones que se plantean respecto a la actividad de las Mutuas en el sistema de la Seguridad Social, señalando la existencia de perfiles en su actuación que, a pesar de que, en alguna medida, se habían ido corrigiendo algunos de sus déficit en los últimos años, sobre todo a partir del *Reglamento General de Mutuas de 21 de mayo de 1976*, debían sujetarse a un análisis crítico, considerando necesaria e imprescindible su reforma.

Entre otras, en el Libro Blanco se pone de manifiesto el excesivo coste de la gestión por la atomización del sector; la falta de criterios claros respecto a su Régimen patrimonial; el desequilibrio del sistema de representación en el gobierno, con representaciones exclusivamente empresariales; la falta de conexión con las entidades gestoras del sistema público; el excesivo ámbito de actuación; y la falta de una determinación legal sobre la acción de las Mutuas respecto a las prestaciones de asistencia social, frente a su carácter obligatorio que tenían en las entidades públicas.

En relación con el coste de la gestión del riesgo, que se situaba por encima de los de las Mutualidades Laborales, éste se debía, decía, a la existencia de pequeñas unidades de aseguramiento, que venían a poner de relieve la excesiva atomización del sector, provocando que, junto a ventajas indudables como la mayor individualización de la atención, repercutiera negativamente en los gastos de administración de las Mutuas.

Por otra parte, se resalta cómo, a pesar de su plena integración patrimonial, por parte de algunas Mutuas se había procedido a la constitución de fundaciones benéficas o docentes cuya finalidad no encajaba en los fines que persigue la Seguridad Social y que, además,

suponía la creación de personas jurídicas dotadas con un capital inicial ampliable en el futuro.

En cuanto al régimen de gobierno, se constataba un déficit de representación debido al establecimiento, de facto, de un sistema de autogobierno con representaciones exclusivamente empresariales, al remitir el sistema y composición de los órganos de gobierno a lo que dispusieran los respectivos Estatutos, frente a la composición tripartita obligada en las entidades públicas, de Administración, trabajadores y empresarios. Aunque el Reglamento de 1976, con la creación de la Comisión de Prestaciones Especiales, introdujo un principio de representación de los trabajadores asegurados, ésta se refiere exclusivamente a la administración de las cantidades destinadas a asistencia social, y las Mutuas continúan regidas por órganos de gobierno integrados, de forma exclusiva, por representantes de los empresarios asociados, con la ausencia, tanto de los intereses públicos, como de la parte social, presentes ambos en los órganos de gobierno de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

También detectaba una incorrecta instrumentación de su carácter de entidades colaboradoras, que más que una colaboración en sentido técnico, había quedado en una “participación parcial” en la gestión, con una falta de suficiente conexión y coordinación con las Entidades Gestoras, debido a que la estructura real de las Mutuas había debilitado dicha coordinación. Sobre todo, en lo relativo a la organización de instalaciones y servicios sanitarios, produciendo muchas veces una proliferación innecesaria y poco rentable de servicios e instituciones.

Por otra parte, ante determinadas limitaciones puestas de relieve por la propia legislación, el informe señala como forma más correcta de colaboración, la relacionada con las prestaciones económicas por incapacidad temporal y la asistencia sanitaria, pero no en la asistencia social ni respecto a las revalorizaciones de las pensiones, por entender que existen dificultades para que los empresarios y sus asociaciones puedan efectuar una cobertura independiente de las prestaciones a largo plazo, en las que no se da una inmediatez entre la actualización de una contingencia y la prestación de servicios en una empresa determinada. En primer lugar, porque las Mutuas, como asociaciones privadas

carecen de las garantías que ofrecen la permanencia y continuidad de los entes públicos, y porque, aunque existan medidas para garantizar la conservación del patrimonio en caso de disolución, dichas carencias dificultan seriamente la gestión de las pensiones.

Respecto a la colaboración en el ámbito de la asistencia social, ponía de relieve cómo “la dimensión asistencial y de aplicación de servicios sociales conexos al régimen de pensiones tiende a debilitarse, ya que estas acciones pueden presentarse como cargas externas, más que como natural prolongación de una actividad gestora de carácter social”. Y es que, cuando el Reglamento del 67, en línea con la *LSS/1966*, preveía que el 80 por ciento del exceso de excedentes, tras constituir las reservas obligatorias y voluntarias establecidas en sus estatutos, se adscribiera a los fines generales de prevención y rehabilitación, permitía que el 20 por ciento restante se destinara a la constitución de reservas voluntarias, a la distribución de extornos o a cualquiera de los otros fines estatutarios de cada entidad. En la práctica, mientras que las Mutuas efectuaban su distribución, las entidades públicas (Mutualidades Laborales) destinaban dicho porcentaje a servicios sociales (*Véase el Cuadro I*).

CUADRO I
EVOLUCION DEL VOLUMEN DEL 20% DE LOS EXCEDENTES.
(En millones de pesetas)

Años	Mutualidades	Mutuas
1966	1.247'1	1.134'4
1967	2.124'7	138'5
1968	842'8	508'8
1969	215'8	360'8
1970	260'8	338'4
1971	231'9	236'7
1972	206'1	290'5
1973	133'7	238'7
1974	197'1	161'7
1975	421'3	535'6

Fuente: *Libro Blanco de la Seguridad Social*.

2.3.4.1. *Propuestas y recomendaciones.*

Para corregir dichas deficiencias, en primer lugar, dada la excesiva atomización del sector, se pide avanzar hacia una mayor concentración para rebajar los costes de funcionamiento y conseguir Mutuas más fuertes. También, una mayor concreción sobre el uso y disponibilidad de su Patrimonio; la reestructuración de los órganos de gobierno, potenciando la presencia de los trabajadores y de representantes de la administración; así como coordinar su actuación con las entidades gestoras, de forma que, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Ministerio de Trabajo, pudieran establecerse sistemas de control y articulación funcional más flexibles. Respecto a su actuación, se proponía especializar la colaboración en las prestaciones de asistencia sanitaria e incapacidad laboral transitoria derivada de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

En cuanto a las líneas de intervención para paliar las limitaciones de la Mutuas en el terreno de las prestaciones a largo plazo, para la revalorización de las pensiones se plantea la necesidad de establecer un régimen de capitalización mediante un servicio común, en forma de *Fondo de Pensiones*, destinatario del importe del capital constituido a efectos de garantizar la continuidad del pago de las pensiones, desplazando el abono de las pensiones fuera de las Mutuas, lo que obligaría a introducir mayores elementos de complejidad, para lo que se ve necesaria la intervención de otro servicio común: el *Fondo Compensador de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*, que garantizara la actualización de las pensiones frente a las presiones inflacionistas. Pero como de esta forma, la acción de las Mutuas quedaría convertida en un mecanismo asegurativo de carácter financiero, habría que establecer unos niveles de compensación a través de un nuevo servicio común: el *Servicio de Reaseguro* para dar plenas garantías y respaldo financiero al sistema.

Por parte del sector³⁴³, que acepta a regañadientes el incesante incremento del intervencionismo estatal, se pedía un mayor grado de autonomía y la asunción de los riesgos mediante la distribución entre ellos de las prestaciones, haciendo hincapié en su

³⁴³ Opiniones de las Mutuas Patronales. *Papeles para la Economía Española* (12-13) 1982. pp. 456-470 MARTÍN SERRANO, A.; COLMENAR LUIS, J. *Las Mutuas Patronales: La gestión...*, Ob. Cit. pp. 145-150.

larga experiencia y en la naturaleza jurídico privada y las características de las Mutuas, constituidas legalmente como asociaciones de empresarios, con la responsabilidad mancomunada de sus miembros, para colaborar en la gestión de las contingencias profesionales, repartiendo entre los mismos el coste de las prestaciones derivadas de tales contingencias padecidas por los trabajadores a su servicio, la contribución al sistema establecida por la Ley, así como los gastos de administración de la propia entidad.

Poco se haría, como veremos a continuación, por corregir dichas disfunciones.

2.4. LA MUTUAS EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

2.4.1. Nuevo marco constitucional.

La Constitución Española de 1978, diseña unas nuevas reglas de convivencia y un marco institucional social y democrático, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo (Art. 1). Dicho plan colectivo, obliga a los poderes públicos a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo sean reales y efectivas, y a remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (Art. 9.2). Tales directrices, se articulan, principalmente, en su Título I, dedicado a los derechos y obligaciones fundamentales, donde se proclama la dignidad de la persona y los derechos inviolables que le son inherentes³⁴⁴, el respeto a la Ley y a los derechos de los demás como fundamento del orden político y de la paz social (Art. 10.1) y se fijan los principios rectores de la política social y económica (Capítulo III).

³⁴⁴ “Las normas relativa a los derecho fundamentales y las libertades que la constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas suscritos por España”. Art. 10.2 CE.

El reconocimiento, el respeto y la protección de dichos principios, han de informar la legislación positiva, la práctica judicial y las actuaciones de los poderes públicos, y podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen (Art. 53.3).

Es en este marco, de los derechos ciudadanos y de principios que deben inspirar todas las políticas públicas, donde debemos encontrar las directrices constitucionales que habrían de informar en adelante la regulación y, si ello fuera posible, el papel que pudieran jugar en el mismo las Mutuas, como entidades asociativas privadas que gestionan y administran prestaciones, patrimonio y fondos públicos, así como la continuidad de un sistema de riesgos profesionales diferenciado³⁴⁵. Al respecto, podemos delimitar tres pilares fundamentales, sobre los que se debe apoyar la actuación de los poderes públicos al respecto; de los que se deduce una fuerte implicación pública en la prevención, el diseño de un modelo estatal de previsión social de carácter universal, que conlleva *garantía preventiva* y asistencial, y participación de los interesados:

1. Velar por la *seguridad e higiene* en el trabajo (art. 40.2). Este mandato, dirigido a los poderes públicos, conecta con el de organizar y tutelar la salud pública, a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios (art. 43.1) y con la obligación de realizar una política de prevención, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (art. 49).
2. El mantenimiento de “un régimen público de la Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad” (Art. 41), que se ve complementado con la obligación de garantizar pensiones adecuadas periódicamente actualizadas, que permitan la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad (Art. 50).
3. El otro mandato importante, recogido entre los principios de Economía y Hacienda (Título VII), consiste en el establecimiento de un marco legal para la participación de los interesados en la Seguridad Social (Art. 129.1).

Por último, tales objetivos también se verán afectados por la nueva ordenación territorial del Estado. Por una parte, al permitir la Constitución que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias en materia de asistencia social y sanidad e higiene (Art. 148.1.20ª y 21ª); y por otra, dada la reserva al Estado de la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de todos los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, la legislación laboral, las Bases y coordinación general de la sanidad, y sobre la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas (Art. 149. 1ª, 7ª, 16ª y 17ª respectivamente).

La protección del ciudadano ante situaciones de necesidad se concibe en la Constitución como una función social del Estado. Para ello, tal como el Tribunal Constitucional tiene sentado mediante sucesivas sentencias, consagra un régimen público unitario de Seguridad Social para todos los ciudadanos, cuya preservación juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales y garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes de Seguridad Social.

En este sentido, aunque la Constitución mantiene, a grandes rasgos, un régimen público de Seguridad Social de tipo contributivo con fuerte implicación estatal, recogiendo la evolución experimentada por los sistemas contemporáneos, rompe en buena parte con la correspondencia prestación-contraprestación propia del seguro privado, que se ve superada por la dinámica de la función protectora de titularidad estatal³⁴⁶, al tiempo que introduce conceptos nuevos, como la asistencia no contributiva y los niveles privados complementarios de carácter voluntario, mientras que prestaciones que, como la salud y los servicios sociales, históricamente se habían situado dentro de la Seguridad Social, quedan al margen y pueden también ser gestionadas mediante técnicas de servicio público de manera descentraliza por las Comunidades Autónomas³⁴⁷.

³⁴⁵ SEMPERE NAVARRO, V. *Régimen jurídico de las Mutuas...*, *Ob. Cit.* p. 115-123.

³⁴⁶ STC. 103/1983, 65/1987, 37/1994, 16/1996, 186/2004. RODRIGUEZ RAMOS, María J. (et al) (2005) *Sistema de Seguridad Social*, (7ª Ed.) Tecnos, Madrid, p. 47.

³⁴⁷ BLAZCO LAHOZ, J.F (et al) *Curso de seguridad Social* (12ª). Valencia: Tirant Lo Blanc, 2005, p. 41.

En dicho esquema, al Estado corresponde, por una parte fijar los “principios o criterios básicos de carácter fundamental o general”, mediante una “normativa uniforme y de vigencia en toda la nación”³⁴⁸, y al mismo tiempo la gestión o ejecución del régimen económico de los fondos de la Seguridad Social³⁴⁹. La legislación básica incluye reglas de acceso al sistema y permanencia (campo de aplicación, requisitos, cuantía y alcance de las prestaciones, cotización, prestaciones y régimen financiero), mientras que el régimen económico comprende la financiación y el gasto incluso en los aspectos ejecutivos³⁵⁰, a través de la legislación no básica y los reglamentos³⁵¹.

El Tribunal Constitucional ha delimitado las competencias sobre el régimen económico considerando que el Estado tiene competencia ejecutiva cuando recae directamente sobre actividades económicas y las Comunidades Autónomas cuando recae sobre actividades instrumentales, con una mera supervisión estatal sobre aquellas que entran dentro de la asistencia social o la sanidad³⁵². En cualquier caso, “las facultades autonómicas no pueden comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de Seguridad Social”³⁵³.

2.4.1.1. ¿Cabén en este modelo el mantenimiento de un sistema, asistencial y/o de gestión, especial para los riesgos profesionales y la permanencia de las Mutuas?

Al margen de las innovaciones que hemos indicado más arriba, la Constitución, como la doctrina ha dejado sentado, diseña un modelo de Seguridad Social abierto y

³⁴⁸ STC 76/1986.

³⁴⁹ SSTC 124/1989, 16/1996.

³⁵⁰ STC 124/1989.

³⁵¹ STC 27/1983.

³⁵² STC 237/2002.

³⁵³ STC 195/1996.

flexible, sin ruptura esencial respecto del anterior³⁵⁴, que va a permitir la permanencia de la regulación heredada. No obstante, conviene resaltar que sus bases adquieren con ella plena carta de legitimidad democrática y su regulación, en cuanto parte del ordenamiento jurídico, tendrá a partir de entonces, como fuente suprema la Constitución y los valores que la informan. Aunque el sistema “configurado”, como también se ha señalado por la doctrina, pone en evidencia la “más que relativa virtualidad de los preceptos constitucionales, por lo demás especialmente ambiguos y equívocos, que dejan un elevado margen de actuación al intérprete y sobre todo al legislador”³⁵⁵.

Para el Tribunal Constitucional, se trataría de un “modelo o reducto indispensable para el legislador, de tal suerte que ha de ser preservado en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la convivencia social en cada tiempo y lugar (...)”³⁵⁶. Pero “no se puede hablar de un modelo único de Seguridad Social. No están permitidas interpretaciones constitucionales basadas en modelos teóricos excluyentes de otros posibles”³⁵⁷. Ni el Art. 41³⁵⁸ ni el 50³⁵⁹ constriñen al establecimiento de un único sistema prestacional fundado en principios idénticos, ni la regulación de unos mismos requisitos o la previsión de iguales circunstancias determinantes del nacimiento del derecho³⁶⁰. Aunque deseable, la identidad en el nivel de protección de todos los ciudadanos no constituye un imperativo jurídico cuando las prestaciones derivan de distintos sistemas o regímenes, cada uno con su propia normativa³⁶¹.

Respecto al posible encaje de las Mutuas, de acuerdo con las directrices apuntadas, éstas constituyen, en principio, un instrumento privilegiado para la participación

³⁵⁴ ALONSO OLEA, M.; TORTUERO PLAZA, J.L. *Instituciones de Seguridad Social* (17), *Ob. Cit.* p. 49.

³⁵⁵ VIDA SORIA, J. (et al). *Manual de Seguridad Social*. Madrid: Tecnos, 2005, p. 45.

³⁵⁶ STC 37/1994.

³⁵⁷ SSTC 11/1981, 37/1994.

³⁵⁸ Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.

³⁵⁹ Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

³⁶⁰ SSTC 114/1987, 184//1993, 38/1995.

³⁶¹ SSTC 103/1984, 27/1988, 38/1995.

constitucional de los interesados en la Seguridad Social, dadas sus peculiaridades como entidades asociativas abiertas, sin ánimo de lucro, gestionadas democráticamente, reparto equitativo de las cargas, responsabilidad solidaria y exclusividad, ahora relativa, en su campo de actuación, sujetas a la legislación de Seguridad Social y sometidas al control estatal.

Nada impediría que el Estado, al objeto de alcanzar mejor sus objetivos sociales se sirva de la participación e implicación de los propios interesados, sobre todo cuando se realizara a través de organizaciones de participación democrática, cuyo vínculo para la integración y legitimidad individuales vinieran determinados exclusivamente por el interés en la satisfacción de las propias necesidades a través de la actividad de la organización, en la órbita del esquema teórico del cooperativismo internacional, la economía social o la empresa de participación³⁶². Ello, como un instrumento integrado para la siniestralidad, o los riesgos profesionales, desde la prevención, pasando por la asistencia, hasta la integración laboral de los afectados, con la participación e implicación de todos los actores del sistema.

2.4.1.2. Adecuación de la Seguridad Social al marco constitucional.

La adaptación a las orientaciones constitucionales se hizo de forma paulatina mediante normas dispersas y escalonadas a lo largo de un período de unos veinte años, que iría desde los inicios de la transición hasta, según se mire, mediados de los noventa. Incorporando modificaciones o disposiciones adicionales a la Ley de Seguridad Social de 1974, que no olvidemos era un texto refundido de la Ley de 1966 y sus normas de

³⁶² La empresa de participación es una organización en la que lo que confiere la condición de socio y el poder de decisión para establecer los objetivos de la empresa es precisamente la participación en el proceso de producción y distribución de bienes y servicios. En estas empresas las personas y sus intereses en dicho proceso se superponen al capital. Si, además, el peso o la importancia de cada socio es el mismo, si la capacidad de decisión es democrática y los objetivos se establecen democráticamente (una persona, un voto), se trata de una sociedad cooperativa de primer grado o de personas físicas, de hecho o de derecho. GARCÍA-GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, Carlos. La economía social o la economía de las empresas de participación (las sociedades cooperativas y laborales). En: VARIOS. *En memoria de María Ángeles GIL LUEZAS*. Madrid: ALFA CENTAURO, 1991, p. 195-216. ISBN: 84 7288 060 5.

desarrollo, asentadas a la Ley de Bases de 1963, y sólo cuando técnicamente fue insostenible dicho desbarajuste, bien entrado ya el año 1994, se aprobó un nuevo Texto Refundido.

La evolución normativa de las Mutuas³⁶³ corrió paralela a las reformas generales que se iban planteando. Durante el período constituyente, e inmediatamente después, se dieron algunos pasos para reforzar su integración y control en el sistema de la Seguridad Social, pero sin afectar a su naturaleza, organización y funcionamiento.

En este sentido, el *Real Decreto 3261/1976, de 31 de diciembre*, por el que se aprobaba el Plan General de Contabilidad del Sistema de la Seguridad Social, estableció, en su Art. 1, su aplicación a las Mutuas. Por su parte, el *Real Decreto 3307/1977, de 1 de diciembre*, por el que se establecen normas para la Intervención de la Seguridad Social, anunciaba, en su disposición adicional, la modificación del Reglamento de colaboración de las Mutuas al objeto de incluirlas también en su ámbito de aplicación. Posteriormente el *Real Decreto 1373/1979, de 8 de junio*, incluyó entre las competencias de dicha Intervención, la realización de comprobaciones o procedimientos de auditoría en las entidades que colaboren en la gestión. Ambas medidas de control fueron incluidas en el Reglamento de colaboración mediante *Real Decreto 820/1980, de 14 de abril*, lo que, sin duda, significó un importante avance.

Dentro del proceso de reformas exigidas por la nueva situación social y política del país, el *Real Decreto Ley 36/1978 de 16 de noviembre*, sobre Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, llevó a cabo una profunda transformación de la estructura de gestión de la Seguridad Social³⁶⁴, excesivamente fragmentada³⁶⁵, inspirada en los principios de unidad gestora, participación, descentralización territorial y colaboración

³⁶³ Inicialmente, como comentamos, durante los primeros pasos de la transición, se intentó corregir algunas de las disfunciones mediante la aprobación el *Reglamento de Colaboración de 1976*.

³⁶⁴ Que conduciría al establecimiento, como entidades gestoras sometidas a la dirección, vigilancia y tutela del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS); el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD); el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO); y los Servicios Comunes. Véase al respecto: MARTÍN SERRANO, A.; COLMENAR LUIS, J. *Las Mutuas Patronales. La Gestión Privada de la Seguridad Social*. Madrid: Trivium, 1989, p. 71 y ss.

³⁶⁵ Para las normas anteriores en las que se manifestaba una tendencia hacia la unidad organizativa: SEMPERE NAVARRO, V. *Régimen jurídico de las Mutuas...*, *Ob. Cit.* p. 87.

complementaria³⁶⁶. En el ámbito de las contingencias profesionales, significará la desaparición de las antiguas instituciones³⁶⁷, cuyas funciones serían asumidas por la Tesorería General de la Seguridad Social y el Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo³⁶⁸. Dentro de esta nueva estructura se prevé que la “actual” colaboración en la gestión se podrá seguir realizando por empresas, Mutuas Patronales y asociaciones, fundaciones y entidades públicas y privadas, previa su inscripción en un registro público (Art. 2.3). Al tiempo que, en su disposición adicional segunda, establece el sistema financiero de reparto para todos los regímenes que integran el sistema de la seguridad social y para todas las contingencias y situaciones amparadas por cada uno de ellos, con la excepción prevista en el artículo 51 de la *LGSS/74* en lo que se refiere al régimen de accidentes de trabajo para las Mutuas Patronales y empresas.

Sin embargo, cuando por *Real Decreto 3064/1978, de 22 de diciembre*, se regula provisionalmente la participación en el funcionamiento de la Seguridad Social, la salud y el empleo de los sindicatos, empresarios y Administración Pública, mediante la creación de Consejos Generales tripartitos en los respectivos Institutos³⁶⁹, se perdió la oportunidad de extender dicha participación a las Mutuas, cada vez más integradas en el sistema, excluyendo así de la participación, prevista en el artículo 129.1 de la Constitución, una parcela importante de la gestión de la Seguridad Social.

Otro avance en el proceso de integración institucional lo constituye el *Real Decreto 1245/1979, de 25 de mayo*, por el que la Tesorería General asume la recaudación de todas las cuotas de la Seguridad Social, de tal forma que, una vez recaudadas conjuntamente, la Tesorería abona mensualmente a las Mutuas la cantidad que les corresponda de las cuotas

³⁶⁶ ALMANSA PASTOR, M. Principios de la Reforma de la Gestión de la Seguridad Social. En: AAVV, *Estudios de Derecho del Trabajo en memoria del profesor Gaspar Bayón Chacón*. Madrid: Tecnos, 1980, p. 263 y ss.

³⁶⁷ El INP, las Mutualidades Laborales, los Fondos de Garantía y de Pensiones de Accidentes de Trabajo, el Fondo Compensador del Seguro de Accidentes de Trabajo, el Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo y, posteriormente, del Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo.

³⁶⁸ SEMPERE NAVARRO, V. *Régimen jurídico de las Mutuas...*, *Ob. Cit.*, p. 87, nota 202.

³⁶⁹ Artículo Segundo.- En el Instituto Nacional de Seguridad Social, en el Instituto Nacional de La Salud, en el Instituto Nacional de Servicios Sociales y en el Instituto Nacional de Empleo existirán Consejos Generales, Integrados por los siguientes miembros: trece representantes de los sindicatos de mas significación, en proporción a su representatividad; trece representantes de las Organizaciones Empresariales de mas representatividad y trece representantes de la Administración Pública.

por contingencias profesionales recaudadas, previa deducción de las aportaciones a los Servicios Comunes.

En el ámbito patrimonial, el *Real Decreto 255/1980, de 1 de febrero*, por el que se atribuye a la Tesorería General la titularidad y administración de patrimonio único de la Seguridad Social, diferencia en las Mutuas dos bloques patrimoniales: Por una parte, los bienes muebles e inmuebles adscritos a las Mutuas, procedentes de las “primas” de accidentes de trabajo, que forman parte de dicho patrimonio único, respecto a los cuales, ordenó su titulación e inscripción a nombre de la Tesorería General, sin perjuicio de que las Mutuas pudieran realizar respecto a ellos los actos de conservación, disfrute y mejoramiento que estimen precisos para el cumplimiento de sus fines. Por otra, el patrimonio histórico de las Mutuas³⁷⁰, estableciendo que la disponibilidad sobre dichos bienes y sus rendimientos continuaría rigiéndose por las normas estatutarias de cada entidad.

En este orden de cosas, las modificaciones que se habían ido produciendo en todo el marco legislativo postconstitucional, la experiencia adquirida por la Administración desde la promulgación del Reglamento de colaboración de las Mutuas de 1976, las prácticas poco ortodoxas desarrolladas por algunas entidades, y la apreciación de lagunas en la normativa vigente, condujeron al Ministerio de Trabajo a la necesidad de abordar con mayor detalle determinadas cuestiones cuya regulación no estaba del todo clara, con el fin de poder ejercer un mejor control y tutela más efectivos, para garantizar una actuación de las Mutuas armónica y coordinada con los objetivos generales de la Seguridad Social y conseguir la mayor eficacia y racionalidad en la utilización de los recursos públicos adscritos a ellas. Con tales propósitos, mediante *Orden de 2 de abril de 1984, sobre colaboración de las mutuas patronales de accidentes de trabajo en la gestión de la Seguridad Social*, se abordaron una serie de aspectos que precisaban de mayor concreción o de aclaraciones para mejorar su efectividad.

³⁷⁰ Constituido por los bienes incorporados al mismo con anterioridad a su integración en el sistema de la Seguridad Social, con efecto de 1 de enero de 1967, o durante el período comprendido entre esa fecha y el 31 de diciembre de 1975, procedentes del 20 por ciento del exceso de excedentes u otros recursos distintos de las primas recaudadas por la entidad.

En concreto, se establece un plazo de tres meses para que las Mutuas lleven a cabo la separación contable de los bienes propios de la entidad respecto a los que constituyen patrimonio de la Seguridad Social, debiendo remitir a la Tesorería General de la Seguridad Social inventario de los activos fijos que igualmente pertenecen a aquélla, no pudiéndose disponer hasta tanto de los bienes inmuebles que hayan sido adquiridos con posterioridad a 1 de enero de 1967, cualquiera que sea la naturaleza jurídica que se presuma de los mismos. En todo caso, se establece la exigencia de autorización expresa para dar de baja en balance de toda clase de bienes inmuebles, muebles y valores incorporados al patrimonio a partir de dicha fecha.

Se prohíbe realizar pagos por actuaciones dirigidas exclusivamente a la mediación o captación de asociados, tanto por empleados como por terceros, aunque se permite seguir utilizando como complemento de su administración directa, los servicios de terceros para la tramitación de los convenios de asociación, partes de accidentes o cualesquiera otra gestión de índole administrativa, computándose sus retribuciones dentro del margen que para gastos de administración tengan autorizado, que se limitarán de acuerdo con la escala que al efecto se fijaría ministerialmente. También establece, para evitar que las consecuencias de una gestión inadecuada sean cubiertas con fondos públicos, que los excesos de gastos de administración y las sanciones económicas impuestas a las Mutuas se deberán satisfacer con cargo a la cuenta de Reservas Voluntarias o con patrimonio mutual.

La norma dedica especial atención a aspectos contables, presupuestarios y relativos a las reservas, inversiones, regulando el control sobre las operaciones de alquileres y *leasing*; los gastos e ingresos del funcionamiento y prestación de servicios de las instalaciones; plazos y tipos en las amortizaciones, que en ejercicios futuros se registrarán conforme a las normas que dicte el Gobierno en aplicación de la Ley de Presupuestos Generales; la regularización contable de la cartera financiera; materialización de las Reservas y excedentes e Inversiones; así como la presentación, con las cuentas de liquidación del Presupuesto, de una cuenta sobre ejecución de los planes de asistencia social, haciendo constar la clase y tipo de las prestaciones, cuantía y los beneficiarios de las mismas.

Contiene también otros aspectos relacionados con la colaboración en la gestión, prohibiendo a las Mutuas conceder a la empresa más bonificaciones o subvenciones con cargo a la prima que las expresamente señaladas; y se prevé la posibilidad de adoptar medidas especiales de control, tendentes a garantizar los derechos de los trabajadores protegidos o de la Seguridad Social, cuando, entre otros hechos, exista una situación de desequilibrio económico financiero.

Por último, a fin de conseguir una mayor transparencia en la gestión, se precisan los mecanismos de participación, previstos legalmente pero sin operatividad, fijando un plazo de cuarenta y cinco días para que las Mutuas procedieran a integrar en sus Juntas Generales, Juntas Directivas y Comisión de Prestaciones Especiales a los respectivos representantes. Establece que el representante de los trabajadores de la Mutua en la Junta General y la Junta de Dirección, tendrá plenos derechos y será elegido entre los miembros del órgano de representación sindical en la empresa por sus propios miembros. Respecto a la representación de los empresarios y trabajadores en la Comisión de Prestaciones Especiales, fija su carácter paritario y la designación de los representantes de los trabajadores por las centrales sindicales más representativas, proporcionalmente a los resultados obtenidos en las empresas asociadas a la Mutua, debiendo recaer en trabajadores de dichas empresas.

También fue un importante hito en la constitucionalización de las Mutuas³⁷¹, con una gran carga de futuro, la aprobación de la *Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad*. Con ella se pretendía hacer efectivo y universal el derecho a la protección de la salud en el marco de las competencias de las Comunidades Autónomas, mediante el diseño de un sistema sanitario público integral, para lo que se diseña el Sistema Nacional de Salud como conjunto coordinado de servicios de salud de las Comunidades Autónomas, donde se integrarán funcionalmente los centros sanitarios de la Seguridad Social, pero manteniéndose, aquellos que forman parte de su patrimonio único, titulados a nombre de la Tesorería General. En este sentido, su disposición final 3ª.2, establece que el Gobierno

³⁷¹ En el encaje institucional de las Mutuas, un paso más lo constituye la *Ley 8/1980, de 7 de abril, de Infracciones y Sanciones de Orden Social*, que incluye, entre las disposiciones relativas a la Seguridad Social, una sección para las Mutuas. Derogada por la *Ley 8/1988, de 7 de abril*, del mismo título. Derogada, a su vez, por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el vigente Texto Refundido.

dispondría que los centros, servicios y establecimientos sanitarios de las Mutuas puedan integrarse en dicho Sistema Nacional de Salud, siempre que reúnan las condiciones mínimas.

2.4.2. Última transformación y configuración actual³⁷².

Como acabamos de ver en el apartado anterior, las normas que, a lo largo de la transición y la primera década posterior a la promulgación de la Constitución de 1978, se fueron aprobando en relación a las Mutuas, no significaron modificaciones sustanciales en sus elementos constituyentes, funcionales y organizativos. Se acepta una situación de facto, aunque no exenta de críticas, muchas puestas de manifiesto ya en el *Libro Blanco de la Seguridad Social* de 1977, pero su abordamiento global y en profundidad se va aplazando, dando respuestas a las situaciones que van surgiendo con medidas de parcheo.

³⁷² ESCUDERO RODRIGUEZ, Ricardo. Una reforma parcial de las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo. Otras novedades de la Ley de Presupuesto Generales del Estado para 1990. *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*. 1990-II p. 1103-1117; ESCUDERO RODRIGUEZ, Ricardo; MERCADER UGUINA, Jesús R. (coord.) *Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*. Madrid: LA LEY, 2007; MERCADER UGUINA, Jesús R. El reglamento sobre colaboración de las mutuas de accidentes de trabajo. Medidas laborales y de seguridad social en el Real Decreto-Ley 12/1995 de Medidas Urgentes en materia Presupuestaria, Tributaria y Financiera. *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*. 1996, (5): p. 96-118; GALA VALLEJO, Cesar. *Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y enfermedades Profesionales de la Seguridad Social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Textos Legales. 2008; LOZANO LARES, Francisco. *El mutualismo patronal en la encrucijada: de la doctrina del riesgo profesional a la debida prevención de los riesgos laborales*. Sevilla: Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Mergablum, 2002; RODRIGO, Fernando. Presente y futuro de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la seguridad social. *Cuadernos de Relaciones Laborales*. 1999, (14): 69-99; SEMPERE NAVARRO, Antonio V. La incesante metamorfosis de las mutuas patronales: ideas para el estudio. *Tribuna Social*, nº 100, 1999, p. 9-21; SEMPERE NAVARRO, Antonio V. Las Mutuas de Accidentes de trabajo y Enfermedades de Trabajo: Organización, composición y funciones. La colaboración gestora de las empresas individuales. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social, Ob. Cit.* p. 563-598; SEMPERE NAVARRO, Antonio V. Problemas actuales de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la seguridad social. *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*. 1992, (6): 9-26; TORTUERO MARTÍN, C. Las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en la Gestión de la Seguridad Social. *Cuadernos Laborales INI*, 1991 (22) p- 3-16; JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, A. Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. En. AAVV. *El sector no lucrativo en España*, Madrid: Escuela Libre Editorial, 1993, p 315-332; VALENZUELA DE QUINTA, Enrique. Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales: Nacimiento, evolución y perspectivas de futuro. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social, Ob. Cit.* p. 539-562.

Sin embargo, a partir de 1990 las Mutuas van a sufrir el proceso de transformación y potenciación más importante desde que surgieron como tales noventa años antes. En primer lugar afectando a diversos aspectos constitutivos y organizativos, como el cambio de denominación, la delimitación patrimonial, la liberalización de su ámbito geográfico de actuación y la eliminación de la reserva de aseguramiento, acompañadas de unas mayores exigencias para su constitución y actuación, así como de un notable incremento de las facultades de dirección y control asignados a la Autoridad Laboral sobre todos sus ámbitos de actuación, no solamente en lo que atañe a su gestión económico-financiera y la realización de las actividades propias de la colaboración con el sistema de la Seguridad Social, sino también en el ámbito de su organización interna, mediante la fijación de estrictas prohibiciones, incompatibilidades y exigencia de responsabilidades para los directivos, así como de la introducción de algunos mecanismos para incrementar la participación, información y control por parte de los colectivos implicados.

Paralelamente, y de forma paulatina, todos esos cambios se vieron completados con la asignación de nuevos papeles cada vez más relevantes, tanto dentro como fuera del ámbito del sistema de la Seguridad Social, superando la tradicional limitación de su actividad a la gestión de los riesgos laborales de los trabajadores al servicio de los empresarios asociados.

Dentro del sistema, la ampliación de sus competencias se extenderá a la colaboración en la gestión de los riesgos profesionales de los trabajadores por cuenta propia, así como de las prestaciones económicas derivadas de las contingencias comunes, tanto para trabajadores por cuenta ajena como por cuenta propia, acompañado de la asunción de un papel cada vez más importante en el Sistema Nacional de Salud. Fuera del ámbito de la colaboración con el sector público, sus funciones se han visto ampliadas, en competencia con empresas privadas, a la actuación como servicios de prevención ajenos, establecidos por la *Ley de Prevención de Riesgos Laborales*. Sin embargo, las Mutuas van a conservar su naturaleza jurídica, como asociaciones de empresarios sin ánimo de lucro que gestionan

patrimonio público, y la titularidad del llamado patrimonio *histórico*³⁷³.

El grueso de las transformaciones indicadas, se han ido recogiendo, a lo largo de todos estos años, fundamentalmente³⁷⁴ en las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado o en las de Acompañamiento³⁷⁵, e incorporadas, mediante su reforma, a los respectivos Textos Refundidos de la Ley General de la Seguridad Social, de 1974 y de 1994, vigentes en cada momento, así como a los Reglamentos de Colaboración de las Mutuas de 1976, primero, y después en el vigente de 1995. Aspectos, todos ellos, que acabarán exigiendo la reformulación de la definición de Mutua, tal como aparece recogida en el art. 68 de la vigente *LGSS/94*.

Pero el hecho de que tan importantes reformas se hayan llevado a cabo mediante un goteo normativo a través de los mencionados instrumentos legislativos, las hurtaron, como ha puesto de relieve la doctrina³⁷⁶, del necesario debate parlamentario pausado y centrado, y ha generado un marco normativo superpuesto, reiterativo y falto de rigor, pleno de complejidad e inseguridad jurídica crecientes. En dicho proceso, también se ha echado en falta un planteamiento global, un modelo coherente con el diseño del sistema y su gestión, sobre su significado actual y configuración de cara al futuro, contrastados con los interlocutores sociales y en el marco del Pacto de Toledo. Todo ello, no obstante, subordinado a su papel central y razón de ser que no es otro que la previsión y prevención de los riesgos profesionales, totalmente relegadas en todo el proceso de transformación.

³⁷³ Como sabemos, resultante de los bienes con que contaban al 1 de enero de 1967, incrementados por el 20% del exceso de excedentes producidos desde esa fecha hasta el 31 de diciembre de 1975 y los procedentes de otras fuentes ajenas a las cuotas de la Seguridad Social, pero estrictamente sujeto a los fines de ésta.

³⁷⁴ Salvo las Leyes de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados y de Prevención de Riesgos Laborales, respectivamente, como casos más relevantes.

³⁷⁵ Por orden cronológico: *Ley 4/1990, de 29 de junio*, de presupuestos Generales del Estado; *Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre*, sobre patrimonio de la Seguridad Social; *Ley 22/1993, de 29 de diciembre*, de Medidas Fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo; *Ley 42/1994, de 30 de diciembre*, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social; *Ley 30/1995, de 8 de noviembre*, de ordenación y supervisión de Seguros Privados; *Ley 31/1995, de 8 de noviembre*, de Prevención de Riesgos Laborales; las Leyes de medidas fiscales, administrativas y de orden social: *13/1996, de 30 de diciembre*; *66/1997, de 30 de diciembre*; *50/1998, de 30 de diciembre*; *55/1999, de 29 de diciembre*; *14/2000, de 29 de diciembre*; y *53/2002, de 30 de diciembre*; la *Ley 52/2003, de 1 de diciembre*, sobre medidas específicas en materia de Seguridad Social; y la *Ley 51/2007, de 26 de diciembre*, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008; *LEY 2/2008, de 23 de diciembre*, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009.

2.4.2.1. *Reforma de las Mutuas mediante la disposición adicional 14ª de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1990.*

a) Posiciones gubernamentales de partida y debate parlamentario.

En 1990, el Gobierno del PSOE introdujo en el Proyecto de Ley de Presupuestos una disposición adicional en la que se planteaba una profunda reforma de las Mutuas que implicaba la modificación de la *LGSS/74*. Se pretendía su potenciación y consolidación dentro del sistema, pero sin una reflexión previa, global y pausada, en torno a su naturaleza y papel en un marco constitucional ya consolidado, su adecuación al Estado de las Autonomías, sobre todo en lo que tiene que ver con su actuación en el Sistema Nacional de Salud, y el diseño de una política integral en materia de prevención de los riesgos laborales, exigida por unos índices de siniestralidad muy por encima de la media de los países de nuestro entorno.

No obstante, a pesar de que el debate parlamentario se situó en el marco presupuestario, se presentaron más de 100 enmiendas, que dieron pie a que se trataran, con cierta amplitud, algunas cuestiones y permitieron que la reforma no quedara en un mero trámite oculto, despejando algo sobre los objetivos del gobierno y el alcance que se quería dar a la reforma; también, durante su tramitación, salieron a relucir posiciones contrapuestas, de los grupos de la oposición e interlocutores sociales, a través de sus comparencias, tanto sobre determinados aspectos planteados en la reforma, como sobre otros no previstos, que pueden resultar esclarecedores para comprender el estado de la cuestión y las principales preocupaciones en relación al sector, que pusieron de relieve el interés y trascendencia de las medidas³⁷⁶; lo que, sin duda, hubiera suscitado un debate en profundidad sobre el papel y futuro de las Mutuas de haberse planteado su reforma, fuera del ámbito presupuestario, específicamente como una modificación de la *LGSS*.

La oposición criticó tanto el fondo como la forma, cuestionando reiteradamente que

³⁷⁶ SEMPERE NAVARRO, Antonio V. La incesante metamorfosis de las mutuas patronales: ideas para el estudio. *Tribuna Social*, nº 100, 1999, p. 10.

³⁷⁷ Cortes Generales. Diarios de sesiones del Congreso de los Diputados, del Senado y de las respectivas Comisiones de Presupuestos IV Legislatura marzo-junio 1990.

la reforma de leyes tan sustantivas como la *LGSS/74* se llevara de “tapadillo”, a través de los Presupuestos Generales del Estado, burlando a las Cámaras e impidiendo que en un tema tan nuclear las modificaciones pudieran debatirse extensamente y en conjunto, una vez explicitados adecuadamente los objetivos, recogidos en una memoria, una exposición de motivos y una justificación. En definitiva, se consideraba que se podría haber debatido dentro de una propuesta de modificación general de las funciones y actividades de las Mutuas.

El Gobierno³⁷⁸, en cuanto a la forma, defendió su procedencia por tratarse de cuestiones urgentes que afectaban a los presupuestos de la Seguridad Social, esgrimiendo, por otra parte, que la utilización de la Ley presupuestaria para modificar leyes ordinarias estaba avalada por el Tribunal Constitucional.

La urgencia se justificaría, en primer lugar, teniendo en cuenta su integración en el sistema de la Seguridad Social, por la situación del sector³⁷⁹, disperso, de escasa dimensión e inoperante; había Mutuas que sólo actuaban con 10 empresas y 1800 trabajadores, incumpliendo los requisitos mínimos, que se mantenían como agrupaciones gremiales por motivos sentimentales, pero sin capacidad para prestar una protección adecuada, limitándole muchas de ellas a transmitir documentos al INSS y concertar la asistencia sanitaria con el INSALUD. A algunas entidades, un solo accidente con muerte les llevaría a la quiebra. Se había vivido una situación caótica por la quiebra de algunos centros de rehabilitación de pequeñas Mutuas, que hubo que reconducir saliendo al frente la Seguridad Social para sanearlas. El propio sector demandaba medidas que evitaran el goteo de entidades que se venían abajo por falta de una dimensión adecuada.

³⁷⁸ Comparecencia del Secretario General de la Seguridad Social e intervenciones de los respectivos portavoces del PSOE.

³⁷⁹ En 1990 se mantenían activas un total de 105 Mutuas, alrededor del 40 por ciento de las que, a principios de 1967, se incorporaron al sistema de la Seguridad Social, que daban cobertura aproximadamente al 65% de los trabajadores afiliados. De ellas, el 58 por ciento tenía ámbito provincial, el 29 por ciento interprovincial y el 13 por ciento nacional. En 1985, la dos mayores Mutuas prestaban protección a más del 30% de la población cubierta por el total de las entidades y entre las 10 mayores concentraban el 80% de la colaboración en la gestión, mientras que, en el otro extremo, 78 Mutuas asistían tan sólo al 5,6% de la población, contando cada una de ellas con menos de 10.000 trabajadores, y 12 de ellas sin alcanzar el mínimo de 2.000 trabajadores establecido reglamentariamente. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. *Mutuas. Memoria Económico Financiera*. Ejercicio 1985. Madrid. 1987.

Dicha precariedad, junto a un proceso de concentración espontánea que desde hacía unos años se estaba llevando a cabo, habían contribuido a una considerable reducción del número de Mutuas; entre 1983 y 1990 desaparecieron 64.

No obstante, el Gobierno partía de una valoración positiva de la gestión de las Mutuas y del importante papel que venían desempeñando en la administración de los recursos públicos, que encajaba en su concepción del sistema asistencial. Pero habría que llegar a una gestión mucho más eficaz y a una mayor supervisión dentro de los parámetros del sector público, anunciando que en los próximos años jugarían un papel trascendental, una vez reforzadas y bien dimensionadas, con buenas instalaciones y capacidad de actuación.

Para ello, pretendía, en primer lugar, la reestructuración del sector posibilitando su redimensionamiento empresarial, con entidades bien implantadas y competitivas a nivel nacional, con capacidad para llevar a cabo una verdadera colaboración integral en la gestión, manteniendo sus propios centros de recuperación, de cara a futuros planteamientos asistenciales, no desde la lógica del mercado sino para la tutela efectiva de los trabajadores, que debe presidir toda la acción de la Seguridad Social. En este sentido, los cálculos oficiales estimaban que una adecuada dimensión se podría conseguir a partir de 30.000 trabajadores protegidos. A tal fin, se concedería un período de tres años para su adecuación y abrir un proceso que, mediante acuerdos de fusión o de colaboración técnica, sin abandonar el mutualismo, les llevara a quedar nucleadas en torno a 50 ó 60 Mutuas para el conjunto del Estado (33 ó 34 para el Portavoz socialista). A tal objeto, ya se habían anticipado medidas para facilitar los procesos de integración³⁸⁰.

³⁸⁰ En el Preámbulo de la *Orden de 15 de marzo de 1990 sobre medidas referentes a gastos de administración de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en los supuestos de fusiones y absorciones*, se manifestaba que “las absorciones y fusiones de mutuas patronales de accidentes de trabajo, que vienen teniendo lugar desde hace ya algunos años en el proceso de racionalización y mejora de las estructuras organizativas y de gestión de dichas entidades han puesto de manifiesto las dificultades que en ocasiones han tenido las Mutuas afectadas para cumplir con las prescripciones en vigor sobre límites de gastos de administración. La experiencia obtenida de las absorciones ya realizadas ha revelado que las Mutuas, de mediana dimensión, encuentran serios impedimentos para su integración en entidades de estructuras afines, al no poder financiar los gastos de administración necesarios para adaptar sus estructuras conservando sus plantillas operativas. La necesidad de continuar con dicho proceso racionalizador evitando la pérdida de empleo y la conveniencia de que el mismo consolide la presencia en

En segundo lugar, se proponía abrirles el mercado al sector público, suprimiendo la reserva de aseguramiento, acompañado de otras medidas que perseguían un mejor control de su gestión pública y transparencia. Para ello, a partir de 1990, todas las Mutuas deberían estar sujetas a una auditoría, como el conjunto de las administraciones, satisfaciendo con ello, además, reiteradas demandas planteadas en las Cortes y a través del Tribunal de Cuentas para que se estableciera un control similar al de cualquier entidad pública, teniendo en cuenta que los recursos que administran, con la singularidad de su gestión, son tan públicos como los del INSS o el INSALUD, y se encuentran sujetas, aunque con mayor flexibilidad, a todas sus obligaciones, sus presupuestos son Presupuestos de la Seguridad Social, Presupuestos Generales de Estado aprobados por las Cortes, y sus cuentas y balances son conformados por los organismos administrativos y por el Tribunal de Cuentas del Reino.

Por otra parte, el patrimonio histórico propio de las Mutuas quedaría adscrito, al igual que el que utilizan de la Seguridad Social, explícitamente a su fin social, ya que las Mutuas son entidades sin ánimo de lucro que no pueden producir beneficios a los empresarios que asocian; históricamente toda su actividad ha estado circunscrita a la función social de gestionar los riesgos profesionales, y toda su naturaleza, incidencia económica, situación interna y reestructuración habrían de inscribirse en el marco de la Ley de Seguridad Social.

Por último, tal como se había hecho con otras entidades, se quería permitir que, ante determinadas situaciones graves de gestión, con independencia de que hubiera o no infracción, la Administración pudiera adoptar medidas cautelares en defensa de los intereses de los mutualistas, de los beneficiarios y de la Seguridad Social. Al tiempo que se consideraba necesario establecer una serie de incompatibilidades en sus órganos de gestión, gestores, gerentes y miembros de juntas de dirección, para corregir un vacío legal intolerable en unas entidades que gestionan fondos públicos.

el sector de aquellas entidades, de mediana dimensión, aconseja la flexibilización temporal de los límites de los gastos de administración en aquellas Mutuas que se vean afectadas por los procesos de la naturaleza referenciada.

La oposición pidió, de manera reiterada, el mantenimiento del término “patronal”, cuya supresión debería tener alguna connotación perversa, desconfiando de las pretensiones del gobierno y de los objetivos reales de la reforma; si basada en un reconocimiento del fracaso de la gestión pública de los accidentes de trabajo, o si se trataba de controlar a las Mutuas y su patrimonio y de favorecer a las grandes agrupaciones, lo que llevaría a la desaparición de las pequeñas y a la pérdida del sentido mutualista.

En cuanto a la delimitación patrimonial, aunque en alguna intervención se puso de relieve, atinadamente, que era innecesaria, dado que ya se contemplaba en las disposiciones vigentes e introducía confusión, también hubo quién interpretó que se trataba de una expropiación con carácter retroactivo, lanzando la pregunta: ¿De quién es su patrimonio histórico?

También hubo discrepancias en cuanto a las medidas cautelares y de control previstas, que para unos se cargaba la presunción de inocencia, mientras que, desde otras posiciones, el proceso se debería acelerar dadas las implicaciones de algunas Mutuas con entidades aseguradoras.

Igualmente, mientras que se pedía que no se eliminara la reserva de aseguramiento, que contribuiría a privatizar la Seguridad Social introduciendo criterios de mercado en la reordenación del sector, otros consideraban positiva la supresión, dado que suponía, decían, un reconocimiento de la eficacia de la gestión privada dentro del sistema, e incluso pedían que las Mutuas pudieran asumir otras responsabilidades, colaborando en la gestión de las contingencias comunes y en el resto de las prestaciones sanitarias, que con la libertad de elección, traería una diversificación que perfeccionaría, daría agilidad y mayor eficacia al sistema público de asistencia sanitaria, que estaría sufriendo una crisis de gestión. También, se pidió que se contemplara la capacidad real de sus servicios asistenciales y se coordinarse con las redes sanitarias públicas en proceso de transferencias autonómicas.

Entre las cuestiones no contempladas en la reforma, se abordó el tema de la participación de los trabajadores afiliados en la gestión de las Mutuas. En este sentido, en las sesiones del trámite parlamentario, quedó patente el sentimiento patrimonialista de la

patronal respecto a las Mutuas. En su comparecencia ante la Comisión de Presupuestos, el presidente de la CEOE, Sr. CUEVAS, preguntado si: - ¿No sería bueno que en la gestión de las Mutuas participaran los trabajadores, destinatarios de ese índice de siniestralidad, gestionadas exclusivamente por empresarios a pesar de ser una parte importante del patrimonio de la Seguridad Social?; respondió que: -“las Mutuas son la manera que tienen los empresarios de participar en la gestión de una parcela de la Seguridad Social y parece que no lo hacen tal mal”, pero “se gestionan con un excesivo intervencionismo de la autoridad laboral que les impide funcionar mejor”. “Los sindicatos también podrían montar sus mutualidades y recibir el mismo tratamiento que las patronales”.

Otra cuestión, no sometida a reforma, debatida a instancias de la oposición, fue la situación en España de la prevención de los accidentes de trabajo, que, con una incidencia muy por encima de la media europea y en constante incremento, contaba con un sistema de prevención pública fracasado, que tras la absorción de las Mutualidades Laborales por el INSS, había llevado a la desaparición de todos los programas preventivos y la paralización de los centros y gabinetes de higiene y seguridad, y, sin embargo, no contaba con reflejos presupuestarios suficientes. El representante del Gobierno justificó la falta de asignación presupuestaria, dado que el INHST había separado hacía tiempo sus funciones de la Seguridad Social y el INSS ya no tenía ninguna función ni misión ni podría meterse en programas de prevención. En cambio sí continuaban las políticas de prevención de cada Mutua, desarrolladas con cargo al exceso de excedentes (80%). En este sentido, anunciaba que la futura *Ley de Salud Laboral*, contemplaría los programas a realizar con cargo a dicho excedente, articulados y coordinados a nivel del Estado a través de las Mutuas que hayan generado excedentes. O sea, que en aquellos momentos, la prevención estaba fundamentalmente en manos de las Mutuas, de forma voluntarista y dependiendo de la existencia o no de excedentes, y esa misma situación era la que se pretendía mantener.

b) Proceso de reordenación.

Finalmente, la *Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1990*, en su disposición adicional 14ª, recogió importantísimas reformas que afectaron a su denominación, requisitos de constitución, ámbito subjetivo y territorial,

patrimonio, todas ellas, como hemos comentado, tendentes a su afianzamiento y potenciación, aunque incrementando, paralelamente, las facultades de dirección y control de la Autoridad Laboral, a través de auditorías y medidas cautelares y sancionadoras³⁸¹.

Denominadas hasta entonces “Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo”, pasan a denominarse *Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social*, eliminando la mención a la patronal y resaltando su vinculación a la Seguridad Social.

Para constituirse y desarrollar la colaboración en la gestión de la Seguridad Social, se incrementaron de 10 a 50 el número mínimo de empresarios asociados y de 2.000 a 30.000 el de trabajadores protegidos. Al respecto se concedía un plazo de tres años para alcanzar tal requisito, transcurrido el cual las Mutuas que no lo reunieran cesarían en la colaboración.

Desaparece la obligación histórica de la reserva de aseguramiento, contenida en el Art. 204.2 *LGSS/74*, que hasta ese momento tenían el Estado, las Administraciones y empresas públicas, entidades o empresas concesionarias o contratistas de obras o servicios públicos y subcontratistas, empresa calificadas de interés nacional, etc., de formalizar la protección de las contingencias profesionales de sus trabajadores asalariados con el *INSS*.

Se produce la liberalización del ámbito geográfico, hasta entonces limitado a localidad, comarca o provincia, salvo autorización expresa, en algunas circunstancias, por parte del Ministerio de Trabajo.

Paralelamente, se incorporan a la *LGSS/1974* determinadas medidas de control ya fijadas con anterioridad, ampliándolas y sistematizándolas. Como el sometimiento anual de las Mutuas a una Auditoría de cuentas realizada por la Intervención General de la Seguridad Social o la posibilidad de adopción de medidas cautelares. En este último aspecto, sin perjuicio de las facultades disciplinarias que le corresponden, se autoriza al Ministerio de Trabajo para la adopción de medidas ante situaciones de déficit acumulados, en que las

³⁸¹ Modificando los artículos 202 al 205 de la *LGSS/1974*.

reservas no alcanzaran los niveles exigidos³⁸², dificultades de liquidez o desequilibrio económico-financiero que pusieran en peligro los intereses de los mutualistas y beneficiarios o el incumplimiento de las obligaciones contraídas. Ante dichas situaciones, el Ministerio de Trabajo podría requerir a la Entidad la presentación de un plan de viabilidad a fin de superar la situación y garantizar los derechos de los trabajadores protegidos y/o de la Seguridad Social; convocar los órganos de gobierno de la Mutua; suspender en sus funciones a todos o algunos de sus directivos; ordenar la ejecución de medidas correctoras; e incluso la intervención de la Entidad.

También se fijaron una serie de normas relativas al régimen de incompatibilidades y prohibiciones para los miembros de la Junta Directiva, el cargo de Director-Gerente, Gerente, u otros similares que impliquen la dirección ejecutiva de una Mutua. Sus incumplimientos pasaron a tener la consideración de falta muy grave a efectos de lo previsto en la *Ley 8/1988, de 7 de abril, de Infracciones y Sanciones de Orden Social*.

Por último, también se incorporó al texto de la *LGSS/1974*, la delimitación patrimonial que el *Real Decreto 255/1980, de 1 de febrero*, por el que atribuye a la Tesorería General la titularidad y administración de patrimonio único de la Seguridad Social, ya había hecho del denominado “patrimonio histórico” de las Mutuas. La propiedad de dicho patrimonio corresponde a las Mutuas, en su calidad de asociaciones de empresarios, aunque se encuentra sujeto a la vigilancia y tutela del Ministerio de Trabajo y afectado estrictamente a los fines sociales de la Entidad. Tampoco de su dedicación a tales fines pueden derivarse rendimientos o incrementos patrimoniales que constituyan gravamen para el patrimonio único de la Seguridad Social. No obstante, previa autorización y en las condiciones que se determinarían por el Ministerio, las Mutuas que destinen bienes inmuebles integrantes de su patrimonio histórico a ubicar centros y servicios para el desarrollo de las actividades propias de colaboración, pueden cargar en sus cuentas de gestión un canon o coste de compensación por su utilización.

³⁸² Cuando, una vez agotada la reserva de estabilización, la reserva de obligaciones inmediatas no alcance el

2.4.2.2. Desarrollo posterior.

Algunas de dichas modificaciones, sobre todo de índole patrimonial y determinados aspectos sobre medidas de control, la responsabilidad, el funcionamiento de los órganos sociales y la participación, se fueron desarrollando o perfeccionando, hasta completar la reforma iniciada con la ampliación de competencias, que acabará con la tradicional limitación de la actividad de las Mutuas, centrada, desde 1900, exclusivamente en la gestión de los riesgos profesionales del trabajo por cuenta ajena, realizada desde 1967 en el ámbito de la Seguridad Social. Primero permitiendo la colaboración en la gestión de la prestación económica de IT por contingencias comunes de los trabajadores protegidos por la Mutua y de contingencias comunes y profesionales de los trabajadores autónomos. Después, abriendo el retorno a la actividad privada, fuera del marco de la colaboración con el sistema de Seguridad Social, como servicios de prevención ajenos, de acuerdo con la *Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995*, lo que supondrá su vuelta al mercado en competencia con entidades privadas y mercantiles.

a) Régimen Patrimonial.

En materia patrimonial, mediante *Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre patrimonio de la Seguridad Social*, se unificaron diversas normas que se habían ido promulgando durante los años anteriores³⁸³, extendiendo su aplicación a las Mutuas, en las cuestiones que afectaban a los bienes, derechos, acciones y demás recursos que integran el patrimonio único de la Seguridad Social, que a partir de ese momento, se registrarán por lo

80 por 100 de su cuantía máxima.

³⁸³ *Real Decreto 255/1980, de 1 de febrero*, por el que se atribuye a la Tesorería General de la Seguridad Social la titularidad y administración del patrimonio único de la Seguridad Social. *Orden de 27 de enero de 1981* por la que se regula la Asunción por la Tesorería General de la Seguridad Social de las funciones que correspondían al extinguido Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo, de acuerdo con lo dispuesto en el *Real Decreto-Ley 13/1980, de 3 de octubre*, sobre supresión y reordenación de Organismos Autónomos. *Orden de 2 de abril de 1984* sobre colaboración de las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo en la gestión de la Seguridad Social. *Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988*, que faculta al Ministro de Trabajo para determinar el procedimiento aplicable en orden a la adquisición y arrendamiento de los bienes afectos al cumplimiento de los fines de colaboración de las Mutuas y dispone la aplicación supletoria de la legislación reguladora del patrimonio del Estado. Disposición Adicional

dispuesto en dicho Real Decreto y disposiciones complementarias así como, con carácter supletorio, por la legislación reguladora del Patrimonio del Estado.

Se precisa, en primer lugar, que todos los ingresos de las Mutuas procedentes de las primas de accidentes de trabajo, así como los bienes muebles en que puedan invertirse dichos ingresos, y los procedentes de las enajenaciones de los bienes muebles e inmuebles o de los títulos valores forman parte del patrimonio único de la Seguridad Social y están afectos al cumplimiento de los fines de ésta. Al respecto, recordando que, sin perjuicio de las facultades que las Entidades Gestoras, los Servicios Comunes y las Mutuas tienen atribuidas, de acuerdo con lo establecido en el *Real Decreto 255/1980, de 1 de febrero*, corresponde a la Tesorería General de la Seguridad Social, bajo la dirección, vigilancia y tutela del Ministerio de Trabajo, la adquisición, disposición y administración de los bienes, derechos y demás recursos que integran el patrimonio de la Seguridad Social, amplía sus facultades y autorizaciones.

En cuanto al patrimonio adscrito a las Mutuas, regula, en sus artículos 23 al 27, determinados aspectos relativos a la adquisición, arrendamientos, utilización, conservación, disposición y enajenación de los bienes muebles, inmuebles y valores mobiliarios, delimitando aquellas operaciones sujetas a previa autorización del Ministerio de Trabajo y las que pueden efectuar las Mutuas de forma directa. Al respecto, ordena que los bienes inmuebles adscritos, se registren contablemente, con señalamiento expreso del derecho de titularidad patrimonial por parte de la Tesorería General de la Seguridad Social y se titulen e inscriban, en su caso, a su nombre, haciendo constar las facultades de uso y disfrute que sobre dichos bienes corresponden a las Mutuas. Éstas, debían remitir, en el plazo de noventa días, certificación con una relación detallada y valorada, a precios contables, de los bienes de carácter inventariable, separando los muebles de los inmuebles, con especificación de las características esenciales de éstos de forma que permitieran su identificación y localización señalando, en su caso, los datos registrales. Al mismo tiempo, se faculta a la Tesorería para dejar sin efecto la adscripción de bienes inmuebles cuando no sean utilizados exclusivamente para el cumplimiento de los fines determinantes de la

decimocuarta de la Ley 4/1990, de 29 de junio de Presupuestos Generales del Estado para 1990.

adscripción, así como para poder disponer de aquellos que las Mutuas comuniquen a la Tesorería que no necesitan. Dicha facultad sería ampliada más tarde a los supuestos de utilización insuficiente e inadecuada, mediante *Real Decreto 939/2001, de 3 de agosto*, que modifica el *RD 1221/1992*, sobre patrimonio de la Seguridad Social, estableciendo una nueva redacción de su Art. 25.2.

Por último, en su disposición adicional primera, se reitera la exclusión de los bienes integrantes del patrimonio histórico de las Mutuas, cuya propiedad les corresponde en su calidad de asociación de empresarios, sin perjuicio de su vigilancia y tutela por el Ministerio de Trabajo y su afectación estricta al fin social de la Entidad, incorporada ya al texto de la *LGSS/1974* por la *Ley 4/1990, de 29 de junio de Presupuestos Generales del Estado para 1990*.

En la misma línea, la *Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social*, en su Art. 22, adicionando los apartados 4 y 5 al Art. 71 *LGSS/1994*, declara recursos de derecho público los créditos del Sistema de la Seguridad Social que resulten de la derrama entre los asociados de una Mutua por aplicación de la responsabilidad mancomunada que asumen, así como los ingresos generados por la dispensación de atenciones, prestaciones y servicios a colectivos ajenos a su ámbito de gestión o cuando exista un tercero obligado al pago. Para los primeros, encarga la gestión recaudatoria a la TGSS, y respecto a los segundos, que son liquidados por la Mutua, una vez instado su pago del sujeto obligado, su impago dará lugar a su recaudación ejecutiva por la Tesorería General de la Seguridad Social.

Reestructuración de los fondos y reservas estatutarias.

La *Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011*³⁸⁴, da nueva redacción al artículo 73 de la *LGSS/94*, modificando los criterios para la afectación del “resultado económico positivo”, denominación que, a partir de la

³⁸⁴ PANIZO ROBLES, José Antonio. La Seguridad Social al inicio de 2011 (Comentarios a la Ley 39/2010, de Presupuestos Generales del Estado para 2011 y otras disposiciones legales de reciente promulgación). *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, 2011, n. 335, p. 5-128.

entrada en vigor de dicha norma, reciben los anteriormente denominados “excedentes”³⁸⁵, y los fondos y reservas estatutarias, con el alcance siguiente:

Su disposición final 3ª.5, que modifica el artículo mencionado 73, establece, con carácter general, que el resultado económico positivo anual obtenido por las Mutuas en su gestión habrá de afectarse, en primer lugar, a la dotación de las reservas reglamentarias.

Respecto al exceso del resultado económico positivo obtenido por la gestión de la contingencia profesional, una vez dotadas las indicadas reservas deberá adscribirse a los fines generales de prevención y rehabilitación, entre los que se encuentra el fomento de las actuaciones extraordinarias de las empresas en la prevención de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. Desaparece, con ello, el mínimo del 80% que tradicionalmente se venía asignando a tales fines. Tal adscripción se efectuará, como hasta ahora, mediante su ingreso en la cuenta especial del Fondo de Prevención y Rehabilitación abierta en el Banco de España a disposición del Ministerio de Trabajo e Inmigración y cuya titularidad corresponde a la Tesorería General de la Seguridad Social.

Al mismo tiempo, añade un apartado 5º a dicho artículo 73, por el que se establece que: “los fines actualmente atendidos con las reservas estatutarias, así como las ayudas de asistencia social a favor de los trabajadores protegidos por las Mutuas o sus derechohabientes se prestarán con cargo a los créditos presupuestarios de cada ejercicio, cuya dotación estará en función del resultado económico positivo por Contingencias Profesionales registrado en el último ejercicio económico liquidado”.

En consonancia con ello, mediante su disposición transitoria 5ª, estableció que en el ejercicio 2011, y en las operaciones de cierre correspondientes al ejercicio 2010, en los términos que reglamentariamente se determinen, las Mutuas cancelarán sus reservas de obligaciones inmediatas y de estabilización, por contingencias profesionales, así como las estatutarias y el fondo de asistencia social de accidentes de trabajo, traspasando el importe

³⁸⁵ En lo sucesivo, todas las referencias normativas a los excedentes de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, han de entenderse hechas al “resultado económico positivo” de dichas entidades. Nuevo apartado 6 del Art. 73 *LGSS/94*, en la redacción dada por la disposición final 3ª.5 de la *Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011*.

de las mismas a una única reserva, de contingencias profesionales. También, previa consulta a los interlocutores sociales, remite al desarrollo reglamentario, tanto la definición y establecimiento de los límites de dicha reserva y de la de estabilización por contingencias comunes, de forma que no se produzca una disminución en el nivel global de dotación actual de las reservas constituidas por cada Mutua tras el último ejercicio presupuestario liquidado.

b) Aspectos organizativos y societarios.

De nuevo una Ley de acompañamiento, en este caso la *Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social*, en su artículo 39, mediante reforma de la *LGSS/1994*³⁸⁶, introdujo modificaciones importantes respecto a las funciones y organización de las Mutuas, con el fin de reforzar la transparencia en su gestión, como entes de carácter privado que administran recursos de naturaleza pública, que afectaban a la responsabilidad e incompatibilidades de los directivos, la ejecución de la responsabilidad mancomunada, el establecimiento de límites a las indemnizaciones al personal, al tiempo que regula la creación en cada Mutua de la *Comisión de Control y Seguimiento*.

En primer lugar, se estableció la necesidad de que los Estatutos de cada entidad establecieran la responsabilidad de quienes desempeñen funciones directivas y ejecutivas, frente a la Seguridad Social, la Mutua y los empresarios asociados, así como la forma de hacerla efectiva, por el daño que causen por actos contrarios a la normativa aplicable o a los Estatutos y por los realizados sin la diligencia debida. Consignando, asimismo, la responsabilidad solidaria de los miembros de la Junta directiva respecto de sus acuerdos lesivos, señalando que en ningún caso exonerará de responsabilidades la circunstancia de que el acto o acuerdo lesivo haya sido adoptado, autorizado o ratificado por la Junta General. Estableciendo su Disposición transitoria octava, antes de 1 de julio de 1995 el plazo para la adaptación estatutaria

Por otra parte, prohíbe el ejercicio de cargo directivo a las personas que se dediquen a la tramitación de Convenios de asociación para la Mutua, como agentes o comisionistas, quienes tampoco pueden formar parte de la Junta Directiva, así como, cualquier persona, por sí mismo ni en representación de empresa asociada, que mantenga con la Mutua relación laboral, de prestación de servicios de carácter profesional o que, por cualquier otro concepto, perciba de la entidad prestaciones económicas, a excepción del representante de los trabajadores en la Junta. También se prohíbe que una misma persona pueda simultanear más de un cargo de la Junta Directiva, ya sea por sí mismos, como mutualistas o en representación de otras empresas asociadas. Los incumplimientos de dichas prohibiciones e incompatibilidades pasan a considerarse falta muy grave, a efectos de lo establecido en la *Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social*.

Se limitó el importe de las indemnizaciones que, con cargo a recursos públicos, se pueda satisfacer por la Mutua, por extinción de la relación laboral con su personal, cualesquiera que sean la forma de dicha relación y la causa de su extinción, que no podrán superar las establecidas para la relación laboral común en el Estatuto de los Trabajadores.

Por último, se creó la *Comisión de Control y Seguimiento*, como órgano de participación institucional en el control y seguimiento en la gestión desarrollada por las Mutuas, que debería constituirse y funcionar en cada entidad. A tal efecto se facultaba al Ministerio de Trabajo, previo informe del Consejo General del INSS, para aprobar sus reglas de funcionamiento, el número de miembros, con un máximo de diez atendiendo a la dimensión y características de cada Mutua, así como el plazo máximo en que deberá quedar válidamente constituida la Comisión misma³⁸⁷.

Su composición es paritaria, correspondiendo la mitad a la representación de los trabajadores protegidos por la Mutua, a través de las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito territorial de actuación de la entidad, y la otra mitad a la

³⁸⁶ Afectando a los artículos 70.4; 75.2 y 3; 71.3; 76.3; y 39.5, respectivamente.

³⁸⁷ Su Reglamento fue aprobado por *Orden de 2 de agosto de 1995*, y mediante *Resolución de 14 de noviembre* del mismo año, se dictaron normas para su aplicación y desarrollo. Posteriormente la *Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social*, Art. 101, reformó algunos aspectos relativos al régimen de incompatibilidades de sus miembros, modificando el Art. 75.2 *LGSS/1994*.

representación de los empresarios asociados, elegidos a través de las organizaciones empresariales de mayor representatividad. Se prohíbe ser miembro de la misma a cualquier otra persona que trabaje para la entidad o sea miembro de su Junta Directiva, aunque su presidente es el de la propia Mutua.

Sus competencias son:

- a) Conocer los criterios de actuación de la Mutua.
- b) Participar en la elaboración del anteproyecto de presupuestos de la Mutua.
- c) Informar el proyecto de memoria anual, previo a su remisión a la Junta General.
- d) Tener conocimiento previo de las propuestas de nombramiento del director-gerente, gerente o cargo asimilado.
- e) Tener conocimiento y ser informada de la gestión llevada a cabo por la entidad.
- f) Proponer cuantas medidas se estimen necesarias para el mejor cumplimiento de los fines de la Mutua, en el marco de los objetivos generales de la Seguridad Social.
- g) En general, poder solicitar cuanta información genérica se precise respecto a la gestión realizada por la entidad.

Con posterioridad, la *Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social*, por otra parte, en cuanto al régimen de prohibiciones e incompatibilidades de los órganos de la Mutua, en su artículo 101, prohíbe formar parte de la Junta Directiva ni desempeñar la dirección ejecutiva ni formar parte de la Comisión de Control y Seguimiento ni de la Comisión de Prestaciones Especiales a aquellas empresas o personas que ostenten cualquiera de estos cargos en otra Mutua; también, reformó algunos aspectos relativos al ámbito territorial de las Mutuas, limitando la obligación de unidad e integridad de aseguramiento al ámbito provincial, considerando, en su artículo 99, infracción grave para la entidad colaboradora el no proteger a la totalidad de los trabajadores de una empresa asociada correspondientes a centros de trabajo situados en la misma provincia³⁸⁸, al tiempo que, en su artículo 100, se obliga a los empresarios asociados

³⁸⁸ Modificando el artículo 20.2 de la *Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre Infracciones y Sanciones de Orden Social*.

a una Mutua a proteger en la misma entidad a la totalidad de sus trabajadores correspondientes a centros de trabajo situados en la misma provincia comprendida en el ámbito territorial de la Mutua, lo que facilitaba una gestión más próxima a los centros de trabajo y la libre elección de la Mutua entre las actuantes en dicho ámbito territorial, al permitir a las empresas con centros de trabajo en distintas provincias integrarse en distintas Mutuas³⁸⁹.

También hay que mencionar, en relación con el funcionamiento de los órganos sociales, la *Resolución de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, de 10 de mayo de 2000*, que establece determinados requisitos para la celebración de las Juntas Generales, de cara a garantizar una mayor seguridad, transparencia y control interno de las Mutuas.

c) Control financiero, presupuestario y paulatina publicación³⁹⁰.

Otro de los pilares de la reforma se ha cimentado sobre el afán de colocar a las Mutuas en el sector público, sin ningún género de dudas y a todos los efectos. En este sentido, se continuó con la ampliación de los controles económicos y la disciplina presupuestaria, velando por el rigor en la gestión de los fondos públicos, mediante la aplicación de la legislación financiera, contable y de contratos del sector público.

Aunque el Reglamento de colaboración de las Mutuas había ido regulando aspectos parciales sobre su control interno en el ámbito de la Seguridad Social, con el objetivo de unificar y completar una normativa dispersa mediante su desarrollo reglamentario, el *Real Decreto 706/1997, de 16 de mayo, por el que se desarrolla el Régimen de Control Interno*

³⁸⁹ Modificaciones, de los artículos 100 y 101, que afectaron, respectivamente, a los artículos 70.2 y 75.2 de la *LGSS/1994*, posteriormente introducidas al Reglamento de colaboración de las Mutuas mediante *RD. 250/1997, de 21 de febrero*, que también modificó el Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, en las normas concordantes afectadas.

³⁹⁰ MENENDEZ HERNANDEZ, José. Informe sobre tratamiento fiscal de los incrementos patrimoniales producidos en inmuebles pertenecientes al patrimonio histórico de las Mutuas. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*. 1995, 71 (626): 157-177; MESA MENDOZA, Margarita; BALBOA LA CHICA, Pedro Manuel; PÉREZ CASTELLANO, M^a del Pino. En torno a las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. *Presupuesto y Gasto Público*. 2003, (32): 91-106; VIGUERAS GARCIA, Maria Victoria. El control financiero en las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social: problemática actual y perspectivas de futuro. *Presupuesto y Gasto Público*. 1993, (11): 181-189.

*ejercido por la Intervención General de la Seguridad Social*³⁹¹, derogando el Art. 58 de dicho Reglamento de colaboración, vino a establecer, en su artículo 39³⁹², que las Mutuas quedaban sujetas a dicho control, alcanzando a la comprobación de la situación y funcionamiento de su gestión económico-financiera para verificar que se acomodan a los principios de buena gestión financiera y a las disposiciones y directrices que las rijan, así como la verificación de la eficacia y eficiencia. Dicho control comprenderá, en todo caso, la realización de la auditoría anual de cuentas a que se refiere el artículo 71 de la *LGSS/1994*³⁹³. Al respecto, su Disposición adicional segunda, establecía que las Mutuas que pretendieran realizar auditorías con empresas privadas deberían comunicarlo con la adecuada anticipación a la Intervención General de la Seguridad Social, cuyos costes no podrán financiarse con cargo a fondos pertenecientes al patrimonio de la Seguridad Social administrado por las mismas; y, en todo caso, la Intervención General tendría acceso a los informes emitidos, así como a los documentos de trabajo que hubieran servido de base para su realización. Además, podrían ejercerse otras técnicas de control con carácter permanente, cuando así lo determine la Intervención General de la Seguridad Social, y en especial cuando la Mutua se halle inmersa en alguno de los supuestos previstos en el artículo 74.1 de la *LGSS/1994*: déficit acumulado, dificultades de liquidez, desequilibrio económico-financiero, entre otros, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56 del Reglamento de colaboración.

En cuanto al sistema de contabilidad, el Reglamento sobre colaboración, artículos 22, 51 y 52, también había establecido que el reflejo contable de sus actividades, tanto las derivadas de su condición de entidades colaboradoras de la Seguridad Social y administradoras de fondos públicos, como las referentes al patrimonio histórico, deberían adaptarse al Plan de Contabilidad de la Seguridad Social. Dado que, mediante *Resolución*

³⁹¹ Modificado por *Real Decreto 661/2001, de 22 de junio*

³⁹² Cuestiones incorporadas al artículo 56 del vigente Reglamento de Colaboración.

³⁹³ La *Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social*, modificó el texto refundido de la *Ley General Presupuestaria*, aprobado por Real Decreto legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, precisando el alcance de las auditorías de cuentas en el ámbito de la Seguridad Social y modificando las normas aplicables a los créditos ampliables incluidos en los presupuestos de la Seguridad Social, incluyendo en su ámbito a las Mutuas.

de 16 de octubre de 1997³⁹⁴, de la Intervención General de la Administración del Estado, el Plan General de Contabilidad Pública de 6 de mayo de 1994 (*PGCP*) fue adaptado a las entidades gestoras y TGSS, el Plan de Contabilidad de la Seguridad Social a que se refiere el Reglamento sobre colaboración se corresponde con la adaptación realizada del *PGCP*. Como consecuencia de ello, la *Resolución de 22 de diciembre de 1998*³⁹⁵, de la Intervención General de la Administración del Estado, aprobó la adaptación del *PGCP* a las Mutuas, configuradas como sujetos contables que gestionan dos patrimonios independientes (adscrito y propio), debiendo las operaciones derivadas de las actividades de cada uno de ellos tener reflejo contable separado, quedando los respectivos resultados obtenidos de la gestión afectos a cada uno de dichos patrimonios. Con ello, las Mutuas quedaron sujetas a los principios contables públicos, siéndoles de aplicación el *PGCP*, a través de la adaptación aprobada por la Intervención General de la Administración del Estado³⁹⁶.

Por si quedaba alguna duda en cuanto a su publicación, la *Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria*, que regula el régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero del sector público estatal, establece en su artículo 2, que las Mutuas, en su función pública de colaboración en la

³⁹⁴ *Resolución 26 de enero de 2010, de la Intervención General de la Administración del Estado*, por la que se modifican: la *Resolución de 16 de octubre de 1997* por la que se aprueba la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social; la *Resolución de 6 de octubre de 2008* por la que se determina la estructura y contenido del resumen de las cuentas anuales de las Entidades Gestoras, Servicios Comunes y Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social y sus centros mancomunados, a efectos de su publicación en el Boletín Oficial del Estado; y el *Anexo I de la Orden EHA/567/2009, de 4 de marzo*, por la que se regula el procedimiento telemático de obtención, formulación, aprobación y rendición de las cuentas anuales de las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social.

³⁹⁵ Modificada mediante *Resolución de 20 de enero de 2009, de la Intervención General de la Administración del Estado*, por la que se modifica la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, aprobada por Resolución de 22 de diciembre de 1998. Para incorporar los cambios normativos que les habían afectado sustanciados principalmente en la *Ley 47/2003, General Presupuestaria*; la *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*; la *Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público*, y el *Real Decreto 1765/2007, de 28 de diciembre que modifica el Reglamento sobre colaboración*; así como su incorporación al sistema de información contable de la Seguridad Social a partir del día 1.º de enero de 2008.

³⁹⁶ A partir de las cuentas anuales a rendir por las Mutuas correspondientes al ejercicio de 2007 y vigencia indefinida, la provisión para contingencias en tramitación así como el resto de las provisiones que se constituyan por dichas entidades, pasarán a dotarse de acuerdo con las normas a las que han de someterse los entes sujetos a los principios contables públicos. Disposición adicional quincuagésima octava. Ley de Presupuestos para 2008.

gestión de la Seguridad social, así como sus centros y entidades mancomunados³⁹⁷, forman parte de dicho sector. Los anteproyectos elaborados por las Mutuas, formarán parte del anteproyecto de Presupuesto de la Seguridad Social que el Ministerio de Trabajo debe remitir al Ministerio de Hacienda, siéndoles, por tanto, de aplicación los diferentes preceptos que en dicha Ley se contienen en materia presupuestaria y contable, encontrándose también sujetas a sus normas de control y auditoría anual de sus cuentas por parte de la Intervención General de la Administración (Art. 168), así como a la publicación del resumen de sus cuentas anuales en el BOE³⁹⁸. Por otra parte, las Mutuas inmersas en alguno de los supuestos previstos en el artículo 74.1 de la LGSS, serán sometidas a un control financiero permanente³⁹⁹ a través de la correspondiente intervención delegada, que tiene por objeto verificar de una forma continua la situación y el funcionamiento de las entidades del sector público estatal en el aspecto económico-financiero, para comprobar el cumplimiento de la normativa y directrices que les rigen y, en general, que su gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera y en particular al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de equilibrio financiero (Arts. 157 y 158).

La inclusión de la actividad de las Mutuas, tanto en las leyes financieras por las que se rige la Administración Central española, como en las normas sobre la contabilidad pública, aconsejaron a la *Secretaría de Estado de la Seguridad Social* continuar la normalización contable en el ámbito de las Mutuas, de forma que, además de serles de aplicación el *PGCP*, también les fuese aplicable el Sistema de Información Contable de la Seguridad Social (*SICOSS*), inicialmente limitado a las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social. Así, mediante *Resolución de 29 de diciembre de 2006*, se establecieron los criterios a seguir para la incorporación de las Mutuas al *SICOSS*, a partir del día 1 de enero de 2008. Dicho sistema ha significado un importante avance en la gestión económico-financiera de la Seguridad Social, ya que permite ofrecer la información

³⁹⁷ Estos últimos, añadidos por la disposición final décima. Uno, de la Ley de Presupuestos para 2009.

³⁹⁸ *Resolución de 6 de octubre de 2008, de la Intervención General de la Administración del Estado*, por la que se determina la estructura y contenido del resumen de las cuentas anuales de las entidades gestoras, servicios comunes y Mutuas y sus centros mancomunados, a efectos de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» En virtud de lo dispuesto en el artículo 136.4 de la *Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria*.

³⁹⁹ Circular 1/2009, de 16 de septiembre, de la Intervención General de la Administración del Estado, sobre

derivada de la contabilidad en tiempo real y con el grado de agregación o detalle que en cada momento resulte preciso⁴⁰⁰.

También la *Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público*, ha incluido a las Mutuas en su ámbito subjetivo (Art. 3), por lo que los contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren las Mutuas⁴⁰¹ se deben ajustar a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, asegurando, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios, mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa (Art. 1º). La Disposición final 55ª de la *Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible*, ha modificado esta Ley⁴⁰² incorporando a las Mutuas al concepto del contrato de gestión de servicios públicos; que queda como: aquél en cuya virtud una Administración Pública o una Mutua, encomienda a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio cuya prestación ha sido asumida como propia de su competencia por la Administración o Mutua encomendante. Si bien, las Mutuas sólo podrán realizar este tipo de contrato respecto a la gestión de la prestación de asistencia sanitaria.

En relación al control del gasto, aunque también de cara a incentivar la colaboración en la transmisión de datos a la Tesorería General a través del sistema electrónico RED, la *ORDEN TAS/3859/2007, de 27 de diciembre*, reguló la contraprestación a satisfacer por las Mutuas por los servicios de administración complementaria de la directa⁴⁰³, distintos de las

control financiero permanente.

⁴⁰⁰ *Resolución de 28 de octubre de 2010*, de la Intervención General de la Seguridad Social, por la que se aprueba la instrucción de contabilidad para las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social.

⁴⁰¹ Para la adecuación de los contratos bancarios a la *Ley 30/2007, de 30 de octubre*, se dictó *Orden TIN/866/2010, de 5 de abril*, por la que se regulan los criterios que, en su función de colaboración con la Seguridad Social, deben seguir las Mutuas y sus entidades y centros mancomunados, en la gestión de los servicios de tesorería contratados con entidades financieras, para la apertura de cuentas destinadas a situar fondos de la Seguridad Social. A respecto puede verse comentario de MARÍN CORREA, José María. Tesorería de las Mutuas Patronales. *Actualidad Laboral*, N.º 13, Quincena del 1 al 15 Jul. 2010, Tomo 2.

⁴⁰² Con efectos de 1 de enero de 2011 y vigencia indefinida, se modifica el apartado 1 del artículo 8 de la *Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público*.

⁴⁰³ Modificada por *ORDEN TAS/401/2008, de 15 de febrero*; y *Orden TIN/221/2009, de 10 de febrero*.

gestiones de mediación o captación de empresas que el artículo 5 del Reglamento sobre colaboración considera operaciones de lucro mercantil y prohíbe, limitando los gastos derivados de la utilización de tales servicios por el importe que a tal efecto se fije por el Ministerio de Trabajo⁴⁰⁴. La Orden regula, por una parte, la contraprestación por los servicios prestados por profesionales, empresas asociadas de más de 500 trabajadores, ayuntamientos con plantillas no superiores a los cincuenta empleados y las empresas colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social, a quienes exige la previa celebración de un contrato escrito con la Mutua, en el que se especifique el alcance de la colaboración, así como la incorporación y el uso efectivo del Sistema *RED*, distinguiendo por una parte, los servicios relacionados con los riesgos profesionales, cuya contraprestación tiene como límite máximo, incluidos los impuestos, el 3 por 100 de las cuotas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales pagadas por las empresas asociadas respecto de las que realicen gestiones, que se incrementará en un 0,25 por 100 de las cuotas, en el caso de que dichas empresas hayan permanecido asociadas a la Mutua durante más de tres años, o ante incorporaciones por primera vez al sistema *RED*. También regula la contraprestación por los servicios realizados por profesionales en relación con la prestación económica de IT por contingencias comunes del personal al servicio de los empresarios asociados, así como en relación con la prestación económica de IT de los trabajadores por cuenta propia adheridos, en cuyo caso la cuantía de la contraprestación, incluidos los impuestos no podrá superar el 1 por 100 de la fracción de cuota, de conformidad con la disposición adicional cuarta apartado 2 del Reglamento sobre colaboración. La suma de ambas no podrá superar el límite máximo del 3 por 100.

La aplicación de la mencionada *Orden TAS/3859/2007*, puso de manifiesto que el número de empresas asociadas que prestaban directamente servicios de gestión administrativa a las Mutuas era muy superior al inicialmente previsto; y permitió detectar la concurrencia en algunos de los terceros colaboradores, entre otras situaciones, de la

⁴⁰⁴ Dicho límite fue establecido en el 3 por ciento del total de las cuotas por contingencias profesionales pagadas por las empresas asociadas a las Mutuas, en la disposición adicional segunda de la *Orden TAS/1562/2005, de 25 de mayo*, por la que se establecen normas para la aplicación y desarrollo del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por el *Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio*.

condición de pensionistas de la Seguridad Social o la existencia de relación laboral o de otra índole con la Mutua con la que colaboraban. Esto llevó a que, mediante *Orden TIN/221/2009, de 10 de febrero*, se establecieran, por una parte, la ampliación de la colaboración empresarial y, junto a ello, las condiciones y el régimen de incompatibilidades que deberán cumplir los profesionales y las personas físicas o jurídicas que pretendan desarrollar dicha colaboración.

También, en las Leyes de los Presupuestos Generales del Estado, a partir de los de 2008⁴⁰⁵, se han ido introduciendo disposiciones para la limitación del gasto presupuestario de las Mutuas e incidido en las tendencias publicadoras que venimos analizando.

En materia de retribución, se han establecido limitaciones, por las Leyes de los Presupuestos Generales y por el *Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público*⁴⁰⁶, tanto para los directivos como para el resto del personal y, desde el ejercicio 2009, se viene prohibiendo que las retribuciones experimenten incremento alguno respecto a las cuantías percibidas en el ejercicio anterior. La disposición adicional 59ª de la *Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011*, se refiere a las Mutuas y sus entidades y centros mancomunados, “como integrantes del sector público estatal de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la *Ley 47/2003, de 26 de noviembre General Presupuestaria*”. Para los cargos directivos, las retribuciones⁴⁰⁷ no podrán exceder del importe más alto de los que corresponda a los altos cargos del Gobierno de la Nación, de sus Órganos consultivos, de la Administración General del Estado, de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional y del Tribunal de

⁴⁰⁵ *Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008*. Disposición adicional séptima; *Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009*. Disposición adicional octava; *Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010*. Disposición adicional séptima; *Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011*. Disposición adicional sexta y quincuagésimo novena.

⁴⁰⁶ Disposición adicional tercera. Aplicación de los ajustes en materia retributiva a las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social y a sus entidades y centros mancomunados.

⁴⁰⁷ Abonadas con cargo al concepto 130 «laboral fijo», subconceptos 0 «Altos cargos» y 1 «Otros directivos» del presupuesto de gastos de la correspondiente entidad.

Cuentas⁴⁰⁸, aunque podrán percibir retribuciones complementarias por encima de tal limitación, en cuyo caso quedará determinada su dedicación exclusiva y la incompatibilidad para el desempeño de cualquier otra actividad retribuida, teniendo estas retribuciones complementarias la naturaleza de absorbibles por las retribuciones básicas. Sin embargo, para los cargos directivos que hayan iniciado la prestación de sus servicios a partir de 1 de enero de 2010⁴⁰⁹, las retribuciones básicas que perciban, por cualquier concepto, no podrán exceder las cuantías establecidas para dicho año en el régimen retributivo de los Directores Generales de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social. Es importante resaltar que, a efectos de la aplicación de ambas limitaciones, serán computables igualmente las retribuciones que provengan del patrimonio histórico de las Mutuas o de las entidades vinculadas a dicho patrimonio⁴¹⁰.

En cuanto a las retribuciones del resto del personal al servicio de las Mutuas, quedaron sometidas, durante los ejercicios 2009⁴¹¹ y 2010⁴¹², a las limitaciones establecidas para el personal laboral del sector público estatal por la respectiva Ley de Presupuestos, lo que sin duda afectará a la negociación colectiva del sector^{413,414}, actualmente dentro del

⁴⁰⁸ Para 2011 (PGE) el importe más alto corresponde al Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial: Sueldo (a percibir en 14 mensualidades) 26.448,38 €; Otras remuneraciones (a percibir en 12 mensualidades) 103.704,24 €; Total 130.152,62 €.

⁴⁰⁹ Fecha incorporada por la disposición adicional 7ª.2 de la *Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010*.

⁴¹⁰ Disposición adicional 5ª.4, *Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011*. Disposición adicional 7ª.4, *Ley de Presupuestos Generales para 2010*.

⁴¹¹ Disposición adicional 8ª.2. *Ley de Presupuestos Generales para 2009*.

⁴¹² Disposición adicional 7ª.3. *Ley de Presupuestos Generales para 2010*.

⁴¹³ La autorización de la masa salarial de los Departamentos ministeriales, Organismos, Agencias estatales, entidades públicas empresariales, demás entes públicos y sociedades mercantiles públicas que perciban aportaciones de cualquier naturaleza con cargo al presupuesto general del Estado o con cargo a los presupuestos de los entes o sociedades que pertenezcan al sector público estatal destinadas a cubrir déficit de explotación, será requisito previo para el comienzo de las negociaciones de convenios o acuerdos colectivos que se celebren en el año 2011. Artículo 27 *Ley 39/2010, de 22 de diciembre*.

⁴¹⁴ Tras la publicación del *RD-Ley 8/2010*, FeS-UGT, junto a otras Federaciones de este sindicato, solicitó ante el Defensor del Pueblo el planteamiento ante el TC de un recurso de inconstitucionalidad sobre dicha norma. Al ser rechazada dicha pretensión, interpuso ante la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional demandas de conflicto colectivo en todas las Mutuas, solicitando que se planteara una cuestión de inconstitucionalidad sobre el *RD-Ley 8/2010*, por considerar que vulneraba derechos fundamentales (el derecho a la libertad sindical, negociación colectiva y principio de igualdad). En el primer conflicto colectivo que se vio ante la Audiencia Nacional (FRATERNIDAD MUPRESA, nº autos 175/2010), dicho tribunal acogió favorablemente la pretensión de FeS-UGT, dictando Auto de fecha 29.12.2010 por el que se acordó, por unanimidad de la Sala, elevar al Tribunal Constitucional la cuestión de inconstitucionalidad sobre el *RD-Ley 8/2010*, en los términos antes expuestos. UGT. 24/05/2011.

Convenio Colectivo Estatal de Seguros, Reaseguros y Mutuas de Accidentes de Trabajo, 2008–2011⁴¹⁵.

Otra medida de control presupuestario del gasto, con vigencia para los ejercicios 2009 al 2011, ha consistido en establecer el carácter vinculante, al nivel que corresponde a su concreta clasificación económica, a las dotaciones autorizadas en los presupuestos de gastos de las Mutuas, relativas, entre otras a: Gastos diversos, en todos sus subconceptos y partidas de desarrollo; Trabajos realizados por otras empresas y profesionales, en todos sus subconceptos y partidas de desarrollo; Locomoción; Otras indemnizaciones; y Gastos de publicaciones, en todos sus conceptos de desarrollo⁴¹⁶.

Por otra parte, la caución o garantía que, en su caso, deban constituir las Mutuas como consecuencia de las reclamaciones previas y de los recursos que las mismas planteen, tanto en vía administrativa como en vía judicial, contra las resoluciones de la Secretaría de Estado o de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, así como los gastos de cualquier orden que puedan derivarse de la impugnación de tales resoluciones, en ningún caso podrán ser financiados con cargo a recursos que formen parte del patrimonio de la Seguridad Social. Igual limitación será de aplicación respecto del abono del importe de las sanciones impuestas a las Mutuas por infracciones derivadas de su colaboración en la gestión de la Seguridad Social⁴¹⁷. Cuestión importante, que más tarde abordaremos con detalle, que exigiría, ante una hipotética falta de recursos en el patrimonio histórico, o carencia total del mismo, proceder a la correspondiente derrama entre los asociados hasta cubrir su importe.

d) Garantías de solvencia para el pago de las prestaciones.

Las anteriores medidas de control económico-financiero se han visto acompañadas

⁴¹⁵ Resolución de 4 de febrero de 2011, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publican los acuerdos referentes a la aplicación de la cláusula de revisión salarial para el año 2010, así como a la aplicación del artículo 36 sobre condiciones económicas para el año 2011, del Convenio colectivo general de ámbito estatal para las entidades de seguros, reaseguros y mutuas de accidentes de trabajo.

⁴¹⁶ Disposición adicional sexta. Ley de Presupuestos Generales para 2011.

⁴¹⁷ Disposición final octava de la Ley de Presupuestos para 2008, que modifica la LGSS/1994, añadiendo un apartado 4 al artículo 76, al que se le ha dado nueva redacción mediante la disposición final tercera de la Ley de Presupuestos para 2009.

de la incorporación de otras que tienden a garantizar la solvencia de las Mutuas para hacer frente al pago de las prestaciones y su responsabilidad en la gestión de los recursos públicos, mediante la ejecución de la responsabilidad mancomunada, el reaseguro obligatorio o el perfeccionamiento del sistema financiero de las pensiones⁴¹⁸

La *Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social*, en su artículo 39, por el que se reformaron determinados aspectos de la *LGSS/1994* relacionados con la colaboración de las Mutuas, que hemos comentado más arriba, facultó al Ministerio de Trabajo para acordar, con independencia de las medidas cautelares de control establecidas en dicho texto legal, cuando se den los supuestos previstos en artículo 74.1 a) y b) *LGSS*⁴¹⁹, y así se entienda necesario para garantizar la adecuada dispensación de las prestaciones por la entidad a sus trabajadores protegidos, la reposición de las reservas obligatorias de las Mutuas y hasta los importes de las mismas que se encuentren reglamentariamente establecidos mediante el establecimiento de la correspondiente derrama entre sus asociados, como ejecución parcial de la responsabilidad mancomunada que asumen en los resultados de la gestión de la Mutua.

Por otra parte, también con el objeto de afianzar el pago de las prestaciones a cargo de las Mutuas, la *Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social*⁴²⁰, concretó, en su Art. 32, la protección por reaseguro obligatorio con la TGSS por parte de las Mutuas, previsto en el artículo 201.2 *LGSS/1994*, constituido

⁴¹⁸ ALCANTARA Y COLON, José Miguel. De la responsabilidad subsidiaria del Instituto Nacional de la Seguridad Social en los supuestos de anticipos de prestaciones por las Mutuas. *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Legislación*. 1995, 3: 756-759; BARREIRO GONZALEZ, German. Responsabilidad en orden al pago de prestaciones del sistema de seguridad social (mutuas patronales de accidentes de trabajo). Comentario a la STS (sala 4) de 28 de septiembre de 1992. *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Legislación*. 1993, 4: 581-585; GIL CORONADO, Manuel. Las mutuas de accidentes de trabajo como entidades susceptibles de indemnización de perjuicios. *Revista Jurídica de Andalucía*. 1994, (13): 567-582.

⁴¹⁹ a) Déficit acumulado superior al 25 por ciento del importe teórico de las reservas de obligaciones inmediatas, una vez se haya dispuesto de las reservas de estabilización, de obligaciones inmediatas y, en su caso, de las voluntarias de la entidad; b) Cuando la reserva de obligaciones inmediatas no alcance el 80 por 100 de su cuantía máxima, una vez agotada la reserva de estabilización.

⁴²⁰ También, la *Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social*, concretó, en su Art. 35, algunos aspectos sobre infracciones administrativas aplicables a las Mutuas, modificando el Art. 2 de la *Ley 8/1998, de 7 de abril*, sobre Infracciones y Sanciones en el ámbito social. Posteriormente derogado por *Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y sanciones en el Orden Social*.

exclusivamente para garantizar las prestaciones de carácter periódico derivadas de los riesgos de incapacidad permanente, muerte y supervivencia que asuman respecto de sus trabajadores protegidos, correspondiendo, como compensación, a dicho Servicio Común, el porcentaje de las cuotas satisfechas por la empresas asociadas por tales contingencias y que se determine por el Ministerio de Trabajo. Dicho reaseguro no se extiende a prestaciones anticipadas por las Mutuas, sin perjuicio de sus derechos tanto a repetir frente al empresario responsable de tales prestaciones como, en caso de declaración de insolvencia del empresario, a ser reintegradas en su totalidad por las Entidades de la Seguridad Social en funciones de garantía.

Otro puntal importante, lo constituyó la *Ley 52/2003, de 10 de diciembre, sobre disposiciones específicas en materia de Seguridad Social*, que perfeccionó el sistema financiero de las contingencias profesionales del Art. 87.3 *LGSS/1994*, estableciendo que en materia de pensiones causadas por incapacidad permanente o muerte derivada de accidente de trabajo cuya responsabilidad corresponda asumir a las Mutuas, procederán a capitalizar su importe, constituyendo en la TGSS hasta el límite de su responsabilidad, los capitales coste correspondientes, entendiéndose por tales el valor actual de dichas prestaciones, determinado en función de las características de cada pensión y aplicando los criterios técnicos-actuariales más apropiados, de forma que los importes que se obtengan garanticen la cobertura de las prestaciones con el grado de aproximación más adecuado y a cuyo efecto anuncia la aprobación, por el Ministerio de Trabajo, de las tablas de mortalidad y la tasa de interés aplicables⁴²¹, pudiendo, asimismo, establecer un régimen de reaseguro obligatorio sobre los riesgos asumidos o cualquier otro sistema de compensación de resultados.

e) Colaboración en la gestión de las contingencias profesionales.

En este ámbito natural de la actividad de las Mutuas, sus facultades se han visto mermadas en favor del INSS, quien ejercerá también un mayor control sobre sus actuaciones.

⁴²¹ La Orden TAS/4054/2005, de 27 de diciembre, desarrolla los criterios técnicos para la liquidación de capitales coste de pensiones y otras prestaciones periódicas de la Seguridad Social.

En este sentido, la *disposición adicional cuadragésima octava de la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006*, que modifica el artículo 128.1 a) de la *LGSS/94*, atribuye, en exclusividad, al INSS, a través de los órganos competentes, la competencia para evaluar, calificar y revisar la incapacidad permanente del trabajador, para reconocer la situación de prórroga expresa de la situación de incapacidad temporal con un límite de seis meses más, o bien, para determinar la iniciación de un expediente de incapacidad permanente o para emitir el alta médica a los exclusivos efectos de la prestación económica por incapacidad temporal, una vez agotado el plazo de duración de doce meses de la IT, sea debida a enfermedad común o profesional o a accidente, sea o no de trabajo, si se presume que el trabajador no va a ser dado de alta por curación, competencia que hasta su entrada en vigor tenían las Mutuas.

También, el *Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre*⁴²², siguiendo la *Recomendación 2003/670/CE de la Comisión, de 19 de septiembre de 2003*, que aprobó un nuevo cuadro de enfermedades profesionales, con el objeto de adecuarlo a la realidad productiva actual y a los nuevos procesos productivos y de organización, dando cumplimiento al Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social de julio de 2006, suscrito en el marco de la Declaración para el Diálogo Social, modificó, así mismo, el mecanismo en vigor para su iniciación y se establecieron criterios para su notificación y registro, con objeto de facilitar con ello el afloramiento de enfermedades profesionales ocultas y evitar la infradeclaración que se venía detectando, que achacaba a un procedimiento ineficiente, que mantenía sin vinculación suficiente al profesional médico competente para calificar la contingencia con aquel otro que pudiera emitir un diagnóstico de sospecha. A tal efecto, establece que la calificación de las enfermedades como profesionales corresponde a la Entidad Gestora respectiva, sin perjuicio de su puesta en marcha y tramitación como tales por parte de la Mutua que asuma la protección de las contingencias profesionales y diagnostique la enfermedad. Paralelamente, también establece que cuando los facultativos del Sistema Nacional de Salud, o del servicio de prevención, con ocasión de sus respectivas actuaciones profesionales, tuvieran conocimiento de la

⁴²² Completada por la *Orden TAS/1/2007, de 2 de enero de 2007*, por la que se establece el modelo de parte de enfermedad profesional, su tramitación y transmisión por medios electrónicos.

existencia de una enfermedad que podría ser calificada como profesional, o cuyo origen profesional se sospecha, lo comunicarán a la entidad gestora o Mutua que asuma la protección de las contingencias profesionales⁴²³.

Respecto a ello, *Resolución de 19 de septiembre de 2007*, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, sobre determinación de la contingencia causante en el ámbito de las prestaciones por incapacidad temporal y por muerte y supervivencia del sistema de la Seguridad Social, en tanto se desarrolla el procedimiento para hacer efectiva la previsión contenida en la disposición adicional cuadragésima de *LGSS/94*⁴²⁴, respecto a la posibilidad de que las Entidades Gestoras puedan solicitar la remisión de los partes médicos de IT expedidos por las Mutuas, estableció la remisión inmediata, a la correspondiente dirección provincial del INSS, de todos los expedientes tramitados por las Mutuas en materia de prestaciones por IT y por muerte y supervivencia que se resuelvan sin considerar como enfermedad profesional a la contingencia causante, pese a contarse con indicios que pudieran hacer presumir su existencia de dicha clase de patología⁴²⁵, para poder contar de forma inmediata con pautas dirigidas a la adecuada calificación de la contingencia, y con información suficiente acerca de las razones en que se amparan y pueda, en su caso, determinar la contingencia causante, así como resolver en el mismo sentido las posibles reclamaciones previas que presenten los interesados⁴²⁶.

⁴²³ Para el control estadístico de las enfermedades profesionales, el *Real Decreto 1708/2010, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Programa anual 2011 del Plan Estadístico Nacional 2009-2012*, establece que cuando los facultativos del Sistema Nacional de Salud, o en su caso los del servicio de prevención, detectan la existencia de una enfermedad profesional, la comunican a la entidad gestora o a la entidad colaboradora que asume el riesgo de contingencias profesionales a través del organismo competente autonómico. Dichas entidades gestoras y las mutuas de accidente de trabajo y enfermedades profesionales proceden, dentro de los plazos establecidos, a dar de alta la comunicación a través de la aplicación informática CEPROS, de cuya administración es responsable la D. G. de Ordenación de la Seguridad Social.

⁴²⁴ Modificada por la disposición adicional octava de la *Ley 51/2007, de presupuestos Generales del Estado para 2008*.

⁴²⁵ Su resuelve Segundo establece que se entenderá que se cuenta con indicios que pudieran hacer presumir la existencia de una enfermedad profesional, cuando obren en el expediente partes emitidos por la propia entidad colaboradora en los que se hubiera consignado la existencia de dicha clase de patología, o informes de la Inspección de Trabajo, de los servicios de prevención o de los servicios médicos de la empresa, o de otros organismos e instituciones con competencia en prevención y cobertura de las enfermedades profesionales que señalen a una de estas patologías como la contingencia causante, así como comunicaciones de los facultativos del Sistema Nacional de Salud donde se manifieste la posible existencia de una enfermedad de las mencionadas características.

⁴²⁶ GARCÍA ROMERO, Belén. La gestión de las enfermedades profesionales por las mutuas de accidentes de

Nuevas prestaciones.

En el ámbito de la *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo*⁴²⁷, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, el *Real Decreto 295/2009, de 6 de marzo*⁴²⁸, atribuyó a las Mutuas la gestión de los subsidios por riesgo durante el embarazo y por riesgo durante la lactancia natural, comprendiendo la declaración del derecho al subsidio, así como su denegación, suspensión, anulación y declaración de extinción y, en general, todas las actuaciones tendentes a comprobar los hechos, condiciones y requisitos necesarios para el acceso al derecho y su mantenimiento.

Por otra parte, la disposición final 21.2 de la *Ley 39/2010, de 22 de diciembre*, de Presupuestos Generales del Estado para 2011⁴²⁹, establece el reconocimiento de una prestación económica a los progenitores, adoptantes o acogedores de carácter preadoptivo o permanente, en aquellos casos en que ambos trabajen, para el cuidado del menor/es que estén a su cargo y se encuentren afectados por cáncer (tumores malignos, melanomas y carcinomas), o por cualquier otra enfermedad grave (que reglamentariamente se reconocerán), que requiera ingreso hospitalario de larga duración, durante el tiempo de hospitalización y tratamiento continuado de la enfermedad, acreditado por el informe del Servicio Público de Salud u órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma. Siempre que el beneficiario reduzca su jornada de trabajo, al menos en un 50 por 100 de su duración, a fin de que se dedique al cuidado directo, continuo y permanente, del menor. Para el acceso al derecho a esta prestación se exigirán los mismos requisitos y en los mismos términos y condiciones que los establecidos para la prestación de maternidad contributiva. La prestación económica consistirá en un subsidio equivalente al 100 por 100 de la base reguladora equivalente a la establecida para la prestación de incapacidad temporal, derivada

trabajo y enfermedades profesionales. *Actualidad Laboral*, 2011, mar 1-15; (5) p. 556-569.

⁴²⁷ Que modifico la *LGSS/94*, Capítulo IV quárter y añadió un nuevo Capítulo IV quinquies, ambos del Título II, mediante su disp. adic. 18ª.

⁴²⁸ *Real Decreto 295/2009, de 6 de marzo, por el que se regulan las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social por maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural*. Por el que, también, se incorpora una nueva disposición adicional undécima al *Reglamento sobre colaboración*.

⁴²⁹ Por la que se añade un nuevo capítulo IV sexies, del cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave, al Título II de la *LGSS/94*, integrado por el artículo 135 quáter, que regula la situación protegida y prestación económica.

de contingencias profesionales, y en proporción a la reducción que experimente la jornada de trabajo. La gestión y el pago de esta nueva prestación económica queda atribuida a la Mutua o, en su caso, a la Entidad Gestora con la que la empresa (entendemos que también el trabajador autónomo) tenga concertada la cobertura de los riesgos profesionales.

2.4.2.3. Ampliación de competencias y desnaturalización.

Las importantes transformaciones de índole interna, societaria, organizativa y patrimonial, junto a la drástica incardinación en la disciplina de lo público, que acabamos de comentar, se han visto acompañadas de una más que trascendente ampliación y desnaturalización de sus competencias tradicionales, centradas desde 1900, exclusivamente, en la gestión de los riesgos profesionales del personal empleado por cuenta de las empresas asociadas a cada Mutua.

Por una parte, se ordenó su colaboración en la gestión de la prestación económica por IT derivada de contingencias comunes; lo que se ha visto acompañado de una importante implicación en el ámbito sanitario abriéndoles las puertas a su participación en el Sistema Nacional de la Salud o los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas. Se amplió su ámbito subjetivo, mediante la integración, como adheridos, de trabajadores por cuenta propia, para cubrir sus contingencias tanto comunes como profesionales. Además, paralelamente a la potenciación de sus actividades preventivas dentro del ámbito de la *LGSS*, se les ha conducido a la salida de su ámbito natural de la Seguridad Social, para actuar en el ámbito de la *LPRL* a través de sociedades de prevención, como entidades privadas, sin ánimo de lucro y en competencia con otras empresas en el mercado de la prevención de riesgos laborales.

a) Colaboración en la gestión de la incapacidad temporal por contingencias comunes⁴³⁰.

La concesión de nuevas competencias a las Mutuas en materia de colaboración en la gestión de contingencias comunes, viene precedida por una cadena de declaraciones de intenciones contenidas en diversas disposiciones legales que serán llevadas a la práctica escalonadamente mediante normas de rango reglamentario.

En primer lugar, la *Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo*, en su disposición adicional 11ª, abrió nuevas perspectivas a las Mutuas, al prever que, en los términos y condiciones que reglamentariamente se establecerían, los trabajadores por cuenta propia que hayan optado por las coberturas de incapacidad temporal podrán optar por formalizarlas con la entidad gestora correspondiente, con una Mutualidad de Previsión Social o con una Mutua. Dicha previsión sería posteriormente incorporada al texto refundido de la *LGSS/1994*, como disposición adicional 11ª.

Un año más tarde, la *Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social*, de nuevo una Ley de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado, en su Art. 35, daba una nueva redacción a la mencionada disposición adicional 11ª de la *LGSS/1994*, ampliando el ámbito inicialmente previsto de su colaboración en la gestión de las contingencias comunes a los trabajadores asalariados, permitiendo que los empresarios asociados a una Mutua pudieran cubrir con

⁴³⁰ ÁLVAREZ PATALLO, José Andrés. *Guía básica para los cambios de contingencia en la prestación de incapacidad temporal*. 2004, Bilbao: Estudios de Deusto; ÁLVAREZ CORTÉS, Juan Carlos. Breves notas respecto de la gestión y el reconocimiento de las prestaciones de incapacidad temporal (O sobre como las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social pretenden arrogarse derechos que no les corresponden). STSJ de Aragón de 9 de septiembre de 2005. *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*. 2006, (83): 209-224; CRUZ VILLALON, Jesús. El nuevo régimen de gestión por las mutuas de la seguridad social de la prestación económica por incapacidad temporal. *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*. 1996, (4): 7-30; MARTÍNEZ-MACHUCA GIJÓN, Miguel Ángel. La gestión de la incapacidad temporal por las Mutuas. *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*. 2001, (3): 69-86; PIÑEYROA DE LA FUENTE, Antonio José. La nueva reordenación de la gestión de la seguridad social. Las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y la incapacidad temporal. *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*. 1997, (14): 80-111; RUIZ-LARREA ARANDA, Pilar. Las funciones atribuidas a las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la seguridad social en materia de gestión y control de la prestación económica de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. 1997, (4): 111-128; VIROLES PIÑOL, Rosa María. Colaboración de las mutuas de

ella la cobertura de la prestación económica por IT derivada de dichas contingencias, en los términos que reglamentariamente se establecerían. Así mismo, señala que dichas normas reglamentarias deberían establecer, con pleno respeto a las competencias del sistema público en el control sanitario de las altas y las bajas, los instrumentos de gestión y control necesarios para una actuación eficaz en la gestión de la prestación por parte de las Mutuas. Finalmente, prevé al respecto, tanto para las entidades gestoras como para las Mutuas, el establecimiento de acuerdos de colaboración con el Instituto Nacional de Salud o los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas.

Posteriormente, siguiendo con esta técnica desconcertante de aprovechar la promulgación de cualquier Ley para modificar otras, la *Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de Seguros Privados*, da una nueva redacción a dicha previsión legislativa⁴³¹, eliminando la posibilidad, prevista para los trabajadores por cuenta propia, de formalizar la mencionada prestación con una Mutualidad de Previsión Social.

Por fin, el anunciado desarrollo reglamentario se producirá, inicialmente en lo relativo a la gestión, mediante *Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre*, por el que se aprueba un nuevo Reglamento General de Colaboración de las Mutuas, fijando el plazo para el ejercicio de la opción para empresarios y trabajadores por cuenta propia y los efectos de la misma, a partir del 1 de junio de 1996 (disposiciones transitorias 6ª y 7ª), adquiriendo a partir de esa fecha plena efectividad.

i. Control médico.

En cuanto a la colaboración de las Mutuas con el Sistema Nacional de Salud en el marco de la gestión de la IT, inicialmente prevista en la mencionada *Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social de 1994*, la *Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social*, en su artículo 78, anunció su desarrollo reglamentario⁴³², con la finalidad de posibilitar la eficacia de sus actividades en

accidentes de trabajo en la gestión de la incapacidad temporal. *Actualidad Laboral*. 1997, (44): 1079-1090.

⁴³¹ Modificando, de nuevo, la disposición adicional 11ª de la *LGSS/1994*.

⁴³² La D.A. 11ª *LGSS/1994* y el Art. 78 de la *Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social*, fueron desarrollados, en parte, por el *Real Decreto 575/1997, de 18 de*

este ámbito. Con dicho objetivo, deberían establecerse mecanismos para que el personal facultativo sanitario de ambos sistemas pudiera acceder a los diagnósticos que motivan la situación de incapacidad temporal, con las garantías de confidencialidad en el tratamiento de los datos a establecer. Así mismo, se autorizaba a los médicos adscritos a las Entidades Gestoras y Mutuas para formular propuestas de alta médica, con los efectos que se determinarían también reglamentariamente y que sean consecuencia de su actividad de control a la que están obligados los trabajadores para la percepción de las prestaciones. En tal desarrollo reglamentario, también se debían determinar los procedimientos para la formulación de reclamaciones así como la forma de seguimiento de su evolución a través de las Comisiones de Control de las Mutuas, integradas, como sabemos, paritariamente por representantes de las organizaciones empresariales y sindicales. Por último, y para conseguir la necesaria cooperación y coordinación, se reitera que el INSS, las Mutuas, el INSALUD y los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas, podrán establecer los oportunos Acuerdos, teniendo en cuenta los criterios que establezca, en su caso, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

Todo ello, va a suponer una de las cuestiones de mayor calado y trascendencia en la potenciación reciente de las Mutuas, ampliamente analizada y criticada en la producción científica sobre ellas⁴³³. Y, sin embargo, una vez más, su aplicación quedó relegada al desarrollo reglamentario, en cuestiones tan importantes como los mecanismos para el

abril, modificado por *Real Decreto 1117/1998, de 5 de junio*, y desarrollado, inicialmente, mediante *Orden de 19 de junio de 1997*, modificada, a su vez, por *Orden de 18 de septiembre de 1998*; así como por el *Real Decreto 576/1997, de 18 de abril*, de modificación del Reglamento de Colaboración de las Mutuas, que incorpora el régimen de la prestación de IT por contingencias comunes, para trabajadores asalariados y autónomos, su seguimiento y control (Arts. 71, 73, 76, 78 y añade un nuevo capítulo IV, sobre normas comunes para IT en los dos supuestos).

⁴³³ ALCANTARA Y COLON, José Miguel. Algunas reflexiones añadidas al tema de la competencia del INSS para determinar la contingencia en incapacidad temporal, asegurada por una Mutua a la luz de la nueva Doctrina del Tribunal Supremo. *Revista Jurídica. Región de Murcia*. 1998, (25): 75-85; MARTIN MENDIZABAL, María Eugenia. La lucha contra el fraude social y las diferentes medidas adoptadas en esta materia, significativamente, en relación con la incapacidad temporal. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. 1998, (EXTR): 65-77; MERCADER UGUINA, Jesús R. El control de la incapacidad temporal (historia de una sospecha). *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*. 2004, (9): 13-39; PANIZO ROBLES, José Antonio. El control de la incapacidad temporal: a propósito del real decreto 575/1997, de 18 de abril. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. 1997, (4): 81-110; TOROLLO GONZÁLEZ, Francisco Javier. El control de la incapacidad temporal y la impugnación del alta médica. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. 2005, (59): 93-141; VILLAR CAÑADA, Isabel María. La gestión de la incapacidad temporal a la luz de las últimas reformas: puntos críticos. *Actualidad*

acceso a los historiales médicos por personal ajeno al sistema de salud, las garantías de confidencialidad, los efectos de las propuestas de alta médica, los procedimientos para la formulación de reclamaciones, así como la forma de seguimiento de su evolución⁴³⁴.

Dicho desarrollo reglamentario, se llevó a cabo, un año más tarde, inicialmente inscrito en un programa gubernamental de lucha contra el uso indebido de la protección social y el fraude, mediante *Real Decreto 575/1997, de 18 de abril, sobre gestión y control de la prestación económica por IT*⁴³⁵, que regulaba también la formulación de los partes de baja o altas médicas para conseguir un mayor rigor en la comprobación de la enfermedad y de su incidencia en la capacidad de trabajo del interesado, así como dotar de una mayor eficacia y transparencia a la gestión de la prestación para evitar abusos y fraudes, pero respetando los derechos de quien efectivamente esté en la situación de incapacidad prevista en la Ley, salvaguardando, en todo caso, el derecho a la intimidad de los trabajadores afectados.

En este sentido, aclarando que la formulación de los partes de baja, confirmación y alta médica, conducentes a la declaración o denegación del derecho al subsidio, corresponde al médico del Servicio Público de Salud que haya efectuado el reconocimiento, establece que las Entidades Gestoras o las Mutuas, ejercerán el control, seguimiento y comprobación de la prestación económica de IT, a partir del momento en que asuman la gestión del gasto, pudiendo comprobar el mantenimiento de los hechos y de la situación que originaron el derecho al subsidio, en base, tanto a los datos que fundamenten el parte médico de baja y de los partes de confirmación de la baja, como en los derivados, específicamente, de los ulteriores reconocimientos y dictámenes realizados por médicos de uno y otro sistema. A tal fin, los médicos adscritos a las Entidades Gestoras o las Mutuas pueden acceder a los informes y diagnósticos relativos a las situaciones de IT, y formular

Laboral. 2006, (2): 2439-2451.

⁴³⁴ También durante los gobiernos del Partido Popular (1996-2004), la evolución normativa de las Mutuas vendrá a golpe de disposiciones incorporadas a las Leyes de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado, que tanto había criticado desde la oposición, y que en muchos casos implicaron la correspondiente reforma de la LGSS y otras normas de igual o menor rango. Los cambios más importantes afectaron a la gestión de la IT, con un importantísimo respaldo a las funciones de las Mutuas en el ámbito sanitario, sus actuaciones como servicios de prevención y cuestiones de índole financiera, organizativa y de control.

⁴³⁵ Modificado por *Real Decreto 1117/1998, de 5 de junio*, y desarrollado, inicialmente, mediante *Orden de*

propuestas motivadas de alta médica, cuando, a la vista de la información indicada, consideren que el trabajador puede no estar impedido para el trabajo. También, faculta a las Entidades Gestoras y Mutuas para disponer que los trabajadores en situación de IT sean reconocidos por sus médicos, dando lugar, la negativa infundada a someterse a tales reconocimientos, a la expedición de la propuesta de alta.

Simultáneamente, por *Real Decreto 576/1997, de 18 de abril*, se modifica el Reglamento de colaboración de las Mutuas, incorporando a dicho texto la gestión de la prestación económica de IT por contingencias comunes, para trabajadores asalariados y por cuenta propia o autónomos, incluidos en el RETA y en el REA, su seguimiento y control, (artículos. 71, 73, 76 y 78), añadiendo un nuevo capítulo IV, sobre normas comunes a los dos supuestos, regulando con mayor detalle algunas actividades atribuidas a las Mutuas por la disposición adicional 11ª de la *LGSS/94*.

Posteriormente, mediante *Real Decreto Ley 6/2000, de 23 de junio, sobre medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios*, en su Art. 44, con la finalidad de fomentar un uso más adecuado de las prestaciones por incapacidad temporal, se extendió a los médicos de las Mutuas la capacidad de expedir altas médicas por esta situación, respecto del personal al servicio de sus asociados, sin perjuicio de las competencias que corresponden a los Servicios Públicos de Salud y a los exclusivos efectos de las prestaciones económicas, en los mismos términos que los contemplados para los facultativos adscritos al INSS, en el párrafo segundo del artículo 131 bis.1 *LGSS/94*⁴³⁶, en los términos que reglamentariamente se establezcan.

Por último, se ha puesto especial interés en que la participación de las Mutuas en esta área de colaboración, aparezca claramente incardinada en el desarrollo normal de la actividad de la Seguridad Social.

19 de junio de 1997, modificada, a su vez, por *Orden de 18 de septiembre de 1998*.

⁴³⁶ Sin perjuicio de las competencias que correspondan a los Servicios Públicos de Salud, los médicos adscritos al INSS podrán expedir el correspondiente alta médica en el proceso de IT, a los exclusivos efectos de las prestaciones económicas de la Seguridad Social y en los términos que reglamentariamente se establezcan. Incorporado por el Art. 39 de la *Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social*. Desarrollado reglamentariamente por *Real Decreto 1117/1998, de 5 de*

Por una parte, la *Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social*⁴³⁷, previsto en el artículo 91.1 *LGSS/94*, establece, en su artículo 1, que el exceso de excedentes derivado de la gestión por parte de las Mutuas de la prestación económica de IT por contingencias comunes se destinará a dotar dicho Fondo⁴³⁸.

Por otra, la *Ley 52/2003, de 10 de diciembre, sobre disposiciones específicas en materia de Seguridad Social*, incorpora al Art. 68.3, y a la disposición adicional 11ª *LGSS/1994*, respectivamente, determinados aspectos aclaradores sobre el régimen aplicable a la gestión, por las Mutuas, de la prestación económica por IT derivada de contingencias comunes, contemplados en la *Leyes 13/1996 y 66/1997*, ambas de 30 de diciembre, *de medidas fiscales, administrativas y de orden social*, recalando que las prestaciones, asistencias y servicios objeto de la colaboración forman parte de la acción protectora de la Seguridad Social y están sujetas al régimen establecido en la *LGSS/1994* y en sus normas de aplicación y desarrollo.

Más recientemente, el procedimiento administrativo de revisión de las altas médicas expedidas en los procesos de IT, ha sido regulado mediante *Real Decreto 1430/2009, de 11 de septiembre*, por el que se desarrolla reglamentariamente la *Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social*, en relación con la prestación de incapacidad temporal, en cuyo artículo 4 se concreta el inicio del procedimiento por el interesado, las comunicaciones a la empresa, los efectos del alta emitida, las posibles actuaciones de la Mutua y la resolución del director provincial de la entidad gestora competente con las distintas variantes de pronunciamientos que pueden darse.

ii. Sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias comunes.

La *Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*, disposición adicional 19ª.1, añade un nuevo apartado 4 al artículo 73

junio, que modificó el *Real Decreto 575/1997, de 18 de abril*, sobre gestión y control de la prestación económica por IT; modificado al mismo tiempo el Art. 37.3 del *Reglamento de Colaboración*.

⁴³⁷ Desarrollada por *Real Decreto 37/2004, de 27 de febrero*.

⁴³⁸ Dotado, siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del sistema de Seguridad Social lo permitan, con los excedentes de ingresos que financian las prestaciones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión, que, en su caso, resulten de la consignación o de la liquidación

LGSS/94, por el que se establece que las Mutuas podrán destinar una parte de los excedentes obtenidos en la gestión de las contingencias profesionales o de la IT por enfermedad común al establecimiento de sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias comunes de las empresas, en los términos que se establezcan reglamentariamente, siempre que hayan reducido los costes de la IT, por debajo de los límites establecidos, o que hayan obtenido una reducción significativa de estos costes como consecuencia de la aplicación de planes pactados en el ámbito de la empresa con la representación de los trabajadores que modifiquen las condiciones de trabajo, flexibilicen el cambio de puesto de trabajo de los trabajadores afectados por enfermedad común y mejoren el control del absentismo injustificado. Las reducciones de cotización serán proporcionales a los ahorros de costes generados al sistema a través de estos procesos de colaboración.

b) Incorporación, como adheridos, de los trabajadores por cuenta propia a las Mutuas⁴³⁹.

Aunque la incorporación de los trabajadores autónomos a las Mutuas, en calidad de adheridos, se inicia a partir de junio de 1996, con carácter voluntario, la *Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social*⁴⁴⁰. en su disposición adicional 14ª, los incorpora con carácter necesario, estableciendo que los trabajadores por cuenta propia que opten por la mejora voluntaria de IT deberán formalizarla obligatoriamente con una Mutua; a las cuales concede la exclusividad en la gestión de dicha mejora voluntaria respecto a las nuevas incorporaciones, así como para los trabajadores que en la fecha de su entrada en vigor hubieran optado por su cobertura con una Mutua, que sólo podrán modificar su opción en favor de otra.

Posteriormente, en el marco de la mejora de la protección social del trabajo autónomo, el Art. 40 de la *Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas administrativas y de orden social*, introdujo en la *LGSS* una nueva disposición adicional (34ª) en la que se

presupuestaria de cada ejercicio.

⁴³⁹ GARCÍA QUIÑONES, Juan Carlos. Ampliación de la prestación por incapacidad temporal para los trabajadores por cuenta propia. *Documentación Laboral*. 2004, 1(70): 59-83; SALAS BAENA, Antonio. La cobertura por las Mutuas de Accidentes de Trabajo de las contingencias profesionales de los trabajadores autónomos. *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*. 2005, (17): 105-137.

⁴⁴⁰ Esta Ley, en su Disposición adicional quincuagésima, dio una nueva redacción al artículo 68 de la *LGSS/1994*, para incorporar a la definición de Mutuas las nuevas competencias que se le habían ido

establece la posibilidad de que los trabajadores por cuenta propia incluidos en el RETA, puedan mejorar de forma voluntaria la acción protectora que se les dispensa, incorporando la correspondiente a las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, siempre que, previa o simultáneamente, hayan optado por incluir, dentro de dicho ámbito, la prestación económica de IT derivada de contingencias comunes, cuya cobertura se llevará a cabo por la misma entidad gestora o colaboradora con la que se haya formalizado ésta. Dicha disposición, fue desarrollada reglamentariamente mediante *Real Decreto 1273/2003, de 10 de octubre*, que regula la cobertura de las contingencias profesionales a los trabajadores incluidos en el RETA y la ampliación de la prestación de IT por contingencias comunes de los trabajadores por cuenta propia incluidos en los regímenes especiales, de trabajadores autónomos, agrario y trabajadores del mar.

En el marco de la *Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo*, donde, en sintonía con el artículo 41 de la Constitución Española, se establecen las reglas equitativas de juego para lograr la equiparación efectiva del trabajo autónomo respecto del trabajo por cuenta ajena, también en materia de protección social, la *Ley 32/2010, de 5 de agosto*, establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos. En el artículo 16 de esta Ley, se encomienda a las Mutuas⁴⁴¹, salvo respecto a la recaudación⁴⁴² y para los autónomos que tienen cubiertos los riesgos profesionales con una Entidad Gestora⁴⁴³, la gestión de las funciones y servicios derivados de la prestación económica por cese de actividad de los trabajadores autónomos y proceder

atribuyendo recientemente, que estamos comentando.

⁴⁴¹ Según su Exposición de Motivos, se ha optado por las Mutuas como órgano gestor del referido sistema, por entender que esta opción es coherente con el sistema mixto de cobertura y cotización establecida. Es decir, puesto que la protección deriva de la cobertura ineludible de las contingencias profesionales, y dado que las Mutuas son entidades colaboradoras del sistema público de Seguridad Social, se ha considerado a estas entidades las más adecuadas desde el punto de vista del encaje jurídico para gestionar el sistema y en particular la prestación económica para el trabajador autónomo en situación de cese de actividad.

⁴⁴² La cuota de protección por cese de actividad se recaudará por la TGSS conjuntamente con la cuota o las cuotas del RETA, o del RETM, liquidándose e ingresándose de conformidad con las normas reguladoras de la gestión recaudatoria de la Seguridad Social para dichos regímenes especiales. Las normas reguladoras de la recaudación de cuotas, tanto en vía voluntaria como ejecutiva, serán de aplicación a la cotización por cese en la actividad a la Seguridad Social para los Regímenes señalados. Artículo 15.

⁴⁴³ En el supuesto de trabajadores autónomos que tengan cubierta la protección dispensada a las contingencias derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales con una entidad gestora de la Seguridad Social, la tramitación de la solicitud y la gestión de la prestación por cese de actividad corresponderá: a) En el ámbito del RETM, al Instituto Social de la Marina; b) En el ámbito del RETA, al Servicio Público de Empleo

al reconocimiento, suspensión, extinción y reanudación de las prestaciones, así como su pago, sin perjuicio de las atribuciones reconocidas a los órganos competentes de la Administración en materia de sanciones por infracciones en el orden social. Dicha gestión corresponderá a la Mutua con la que el trabajador autónomo tenga concertada la cobertura de las contingencias profesionales.

En cuanto a los excedentes anuales obtenidos por las Mutuas en su gestión de la prestación por cese de actividad habrán de afectarse a la constitución de las reservas que reglamentariamente se determinen, anunciándose también regulación reglamentaria para el destino que haya de darse al exceso de los excedentes que resulte una vez cubiertas las indicadas reservas.

c) Actuaciones en materia de Prevención Riesgos Laborales⁴⁴⁴.

Siguiendo la estela de la evolución normativa, otro avance importantísimo en la potenciación de las Mutuas, ahora en su vertiente privada y fuera del sistema de la Seguridad Social, se produjo con la *Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales* (en adelante LPRL).

Esta Ley, inspirada en el Art. 40.2 de la Constitución, que encomienda a los poderes públicos, como uno de los principios rectores de la política social y económica, velar por la seguridad e higiene en el trabajo, parte de la necesidad de armonización normativa con la legislación comunitaria y los compromisos adquiridos en materia de seguridad y salud de

Estatal. Disposición adicional cuarta.

⁴⁴⁴ BLASCO LAHOZ, José Francisco. La actuación de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la seguridad social en el desarrollo de actividades de prevención de riesgos laborales *Actualidad Laboral. Revista Crítica de Teoría y Práctica*. 1997, (29): 751-763; LAWLOR, Teresa; RIGBY, Mike; PÉREZ HERNANDO, Sonia La prevención de riesgos laborales en la pequeña y mediana empresa: el papel de los agentes de intervención externos. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. 2000, (26): 93-111; LOZANO LARES, Francisco. La funcionalidad preventiva de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*. 2006, (87): 127-167; MERCADER UGUINA, Jesús Rafael; PUEBLA PINILLA, Ana de la. Nuevas fórmulas para la revitalización de la prevención de riesgos laborales (segregación de los servicios de prevención ajenos a las Mutuas y apoyo de los funcionarios técnicos a la labor de la inspección de trabajo). *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*. 2005, (18): 83-110; VALENZUELA DE QUINTA, Enrique. Las mutuas de accidentes de trabajo: su actividad de prevención y la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. *Cuadernos de Relaciones Laborales*. 1995, (7): 111-116; REDACCION DE CAPITAL HUMANO. Cuestiones críticas y propuestas de actuación. *Capital Humano*. 2001, 14 (150): 62-64

los trabajadores con la OIT. Dentro de dicho marco, se proponía, así mismo, la actualización de una regulación desfasada y el diseño de una política global de prevención de los riesgos laborales, que pusiera término a la falta de una visión unitaria preventiva, fruto de la evolución normativa histórica y su dispersión.

La *LPRL*, reconoce el derecho de los trabajadores a la protección de la salud e integridad en el ámbito de las relaciones laborales y, para garantizar este derecho, establece un cuadro de obligaciones empresariales y actuaciones de las administraciones públicas que puedan incidir en dicho objetivo, como un marco legal básico para su posterior desarrollo reglamentario y punto de partida para la negociación colectiva.

En el seno de las empresas, las actuaciones preventivas se orientan, a partir de su planificación desde el momento del diseño del proyecto empresarial, mediante la evaluación inicial de los riesgos y su actualización periódica como un conjunto integral de medidas adaptadas a las peculiaridades de cada centro de trabajo y a la naturaleza de los riesgos detectados. Para ello, según la dimensión y posibilidades de la empresa, el empresario puede organizar de manera racional y flexible el desarrollo de la acción preventiva, bien designando para ello a uno varios trabajadores, constituyendo un servicio de prevención propio o concertando dicho servicio con una entidad especializada ajena a la empresa.

i. Servicio de Prevención Ajeno.

La *LPRL* define, en su Art. 31.2, el servicio de prevención como el conjunto de medios humanos y materiales necesarios para realizar actividades preventivas a fin de garantizar la adecuada protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, asesorando y asistiendo para ello al empresario, los trabajadores y a sus representantes y a los órganos de representación especializados. Para poder actuar como servicios de prevención, las entidades especializadas deben ser objeto de acreditación por la Administración laboral, mediante comprobación de que reúnen los requisitos fijados reglamentariamente y previa aprobación de la Administración sanitaria.

En este sentido, el Art. 32 la *LPRL* contempla la eventual participación de las Mutuas, a las que “recurre como instrumento privilegiado”⁴⁴⁵ para actuar en el terreno de la prevención, en el que ya arrastraban una gran experiencia como una de las actividades realizadas en el ámbito de su colaboración en la gestión de la Seguridad Social. En el mismo artículo, se reconoce el derecho de los representantes de los empresarios y de los trabajadores a participar en el control y seguimiento de la gestión realizada por las Mutuas como servicios de prevención ajenos, a través de la Comisión de Control y Seguimiento de cada entidad. Sin embargo, esta nueva actividad, según dispone el art. 68.2 b) de la *LGSS/1994*, se situará fuera del ámbito de la Seguridad Social regida de acuerdo por lo dispuesto en la *LPRL* y sus normas reglamentarias de desarrollo; instaurándose, con ello, un sistema dual en las actividades preventivas de las Mutuas.

La posición privilegiada de las Mutuas, queda patente en la disposición transitoria 2ª *LPRL*, en la que, en tanto se aprobara el Reglamento regulador de los Servicios de Prevención, consideraba a todas las Mutuas acreditadas y con capacidad suficiente para realizar las tareas encomendadas a tales Servicios. Al respecto, en su Disposición adicional 13ª, se establece la financiación de las actividades que las Mutuas puedan desarrollar como servicios de prevención con cargo a los recursos del *Fondo de Prevención y Rehabilitación*, procedente del exceso de excedentes de la gestión realizada por las Mutuas, en la cuantía a determinar reglamentariamente.

Por otra parte, en su disposición adicional 5ª, se preveía la existencia de una Fundación, adscrita a la *Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo*⁴⁴⁶, con la finalidad de promover la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, a través de acciones de información, asistencia técnica, formación y promoción del cumplimiento de la normativa de prevención. Para el cumplimiento de sus fines, se prevé una dotación con cargo al 20 por ciento del Fondo de Prevención y Rehabilitación.

El anunciado *Reglamento de los Servicios de Prevención*, tanto propios de la

⁴⁴⁵ SEMPERE NAVARRO, Antonio V. *La incesante metamorfosis de las mutuas... Ob. Cit.* p. 10.

⁴⁴⁶ Su composición fue regulada por *Real Decreto 1879/1996*, de 2 agosto.

empresa como ajenos, fue aprobado mediante *Real Decreto 39/1997, de 17 de enero*⁴⁴⁷. En su Art. 22 se establece que la actuación de las Mutuas como servicios de prevención se desarrollará, teniendo en cuenta su normativa específica, en las mismas condiciones que las aplicables a los servicios de prevención ajenos, incluida su acreditación previa. Una vez cumplidas las exigencias previstas en dicho Reglamento y acreditadas, sus actividades de prevención las realizarían en concurrencia mercantil con otras empresas.

A tal objeto, la *Orden de 22 de abril de 1997* reguló, con carácter provisional, el régimen de funcionamiento de las Mutuas en el desarrollo de actividades de prevención de riesgos laborales. En dicha norma, se considera a las Mutuas, teniendo en cuenta la estrecha relación que mantienen con sus empresarios asociados, un vehículo idóneo, tanto para integrar en sus centros de trabajo el nuevo enfoque preventivo establecido en la *LPRL*, como para asesorar y apoyarles en el cumplimiento de sus obligaciones, favoreciendo una nueva cultura de la prevención⁴⁴⁸.

Desde esa perspectiva, establece un marco de actuación diferenciado entre las actividades preventivas comprendidas en la cobertura de las contingencias profesionales de la Seguridad Social y las realizadas como servicios de prevención ajenos de la *LPRL*, con la obligación de mantenerlas debidamente separadas por las Mutuas, a las que, reconociendo una única naturaleza y personalidad jurídicas, permite la utilización compartida de medios humanos y materiales adscritos a la colaboración en la gestión de los riesgos profesionales. Ambas actividades quedaban sometidas a la vigilancia de la *Comisión de Control y Seguimiento* de cada entidad, integrada por los representantes de los empresarios y de los trabajadores.

Respecto a las primeras, las Mutuas deben planificar anualmente, teniendo en cuenta las directrices establecidas en cada momento por el Ministerio de Trabajo, las

⁴⁴⁷ Desarrollado mediante *Orden de 27 de junio de 1997*. Modificado por *Real Decreto 780/1998, de 30 de abril*; y mediante *Real Decreto 298/2009, de 6 de marzo*, en relación con la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia. Desarrollado mediante *Orden TIN/2504/2010, de 20 de septiembre*, en lo referido a la acreditación de entidades especializadas como servicios de prevención, memoria de actividades preventivas y autorización para realizar la actividad de auditoría del sistema de prevención de las empresas.

⁴⁴⁸ Exposición de motivos.

actividades, recogiendo sus objetivos, recursos destinados y el control de la efectividad de tales actividades. Las segundas, desarrolladas con carácter voluntario y exclusivamente para sus empresas asociadas, incluyen aquellas actividades para las que cada Mutua haya sido habilitada en la pertinente acreditación. En este sentido, se pone especial interés para que el uso que la Mutua pueda hacer de medios dedicados a la gestión de las contingencias profesionales y prestaciones de la Seguridad Social, no vaya en detrimento de las mismas. Para ello, y con el objeto de poder conocer con precisión los resultados inherentes a las actividades del servicio de prevención, se establece la separación contable de ingresos y gastos, con la obligación de imputar, como gasto, al servicio de prevención el coste de utilización de los recursos destinados a la colaboración en la gestión de la Seguridad Social⁴⁴⁹.

ii. Sociedades de Prevención de Riesgos Laborales.

Pero los problemas no se hicieron esperar. La *LPRL* que crea y define la prevención de riesgos laborales como servicio o producto, susceptible de operaciones mercantiles y fija los pilares del mercado de la prevención, sujeto a las reglas de la competencia, coloca en el mismo a las Mutuas, donde actuarían, no obstante, sin ánimo de lucro, devolviéndolas a una situación que habían abandonado en 1967.

El *Real Decreto 688/2005, de 10 de junio*⁴⁵⁰, por el que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas como servicio de prevención ajeno, reconoce en su exposición de motivos que el desarrollo por las Mutuas de la actividad como servicios de

⁴⁴⁹ Inicialmente, mediante *Resolución de 22 de diciembre de 1998*, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, se establecieron los criterios a seguir para hacer efectiva dicha imputación de costes por utilización compartida de medios. Posteriormente, dada la supresión de la posibilidad de realizar reconocimientos médicos con cargo a las cuotas de la Seguridad Social y la evolución experimentada por la utilización por las Mutuas de medios adscritos a la colaboración en la gestión de la Seguridad Social para sus actividades como servicios de prevención ajeno, se fijaron, por *Resolución de 28 de diciembre de 2004*, nuevos criterios para la compensación de costes y se vienen actualizando periódicamente.

⁴⁵⁰ Desarrollado mediante *Orden TAS/4053/2005, de 27 de diciembre*, por la que se determinan las actuaciones a desarrollar por las Mutuas para su adecuación al *Real Decreto 688/2005, de 10 de junio*, por el que se regula el régimen de funcionamiento de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social como servicio de prevención ajeno. *Resolución de 3 de noviembre de 2005*, de la Intervención General de la Seguridad Social, por la que se dictan instrucciones a las Mutuas en relación con aspectos contables del procedimiento de adaptación a lo establecido en el *Real Decreto 688/2005, de 10 de junio* y se regulan los procedimientos comprobatorios a realizar en orden a la emisión de

prevención ajenos, en las condiciones iniciales, con la utilización compartida de medios, había introducido un obstáculo que dificultaba considerablemente las tareas de control de las Mutuas en su condición de colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social, como habían puesto de relieve la Intervención General de la Seguridad Social y el Tribunal de Cuentas en los informes emitidos durante los años anteriores. Además, éste, también había venido señalando que la actuación de las Mutuas en tales condiciones suponía una restricción a la libre competencia, en relación con los restantes servicios de prevención.

Esta norma, que supone un nuevo paso trascendental en la evolución errática de las Mutuas, donde un error se sustituye con otro mayor, se plantea con el doble objetivo de dar desarrollo reglamentario al Art. 32 *LPRL* y solucionar los problemas planteados, derivados de la utilización conjunta de recursos integrados en el patrimonio único de la Seguridad Social. En primer lugar, se incide en la separación de las actividades preventivas realizadas con sujeción a la *LGSS* y las llevadas a cabo al amparo de la *LPRL*, precisando sus diferencias⁴⁵¹. La regulación del funcionamiento de las Mutuas como servicio de prevención ajeno queda incorporado al Art. 13 del *Reglamento sobre colaboración*, donde se establece, con el objeto de preservar la separación de los medios de la Seguridad Social utilizados por las Mutuas en su doble actividad, que esta actividad voluntaria puede realizarse por cada una de ellas, a través de dos modalidades, opcionales para cada entidad, que conlleven procesos de segregación y separación de los medios del patrimonio histórico de las Mutuas que se vayan a dedicar a dicha actividad preventiva:

- a) Una sociedad anónima o de responsabilidad limitada, denominada “sociedad de prevención”, cuyo objeto social será única y exclusivamente la actuación como servicio de prevención ajeno para las empresas asociadas a la Mutua correspondiente. Su capital social debe pertenecer íntegramente a una Mutua, aportado con cargo a su patrimonio histórico. Los miembros de la junta directiva, los directores-gerentes, gerentes o asimilados o cualquier otra persona que ejerza las funciones de dirección ejecutiva de una Mutua, no podrán ejercer

los preceptivos informes establecidos en el citado Real Decreto.

⁴⁵¹ A tal objeto modifica el Art. 22 del Reglamento de los servicios de prevención y los Arts. 13 y 37 del

como administradores de las sociedades de prevención. Su actuación queda sometida a la Comisión de control y seguimiento de cada Mutua.

- b) Por la propia Mutua, mediante una organización específica que sea independiente de la correspondiente a las funciones y actividades propias de la colaboración en la gestión de la Seguridad Social. Esta estructura organizativa debe contar con las instalaciones, el personal y el equipo necesario para el desarrollo de las funciones de servicio de prevención ajeno, sin que pueda utilizar para ello los medios propios de la Seguridad Social adscritos a la Mutua. Cada entidad debe llevar una contabilidad separada de las actividades desarrolladas por dicha organización, cuya gestión está sujeta al control interno de la Intervención General de la Seguridad Social.

La disposición transitoria segunda apartado 4 del citado *Real Decreto 688/2005* señala que, una vez concluido el referido proceso de segregación mediante el otorgamiento de escritura pública, las Mutuas y las sociedades de prevención por ellas constituidas no podrán utilizar, para el desarrollo de las funciones correspondientes a los servicios de prevención, los medios humanos y materiales e inmateriales adscritos a la colaboración en la gestión de la Seguridad Social, concediendo, no obstante, un período transitorio durante el cual se puedan utilizar bienes muebles e inmuebles y derechos adscritos a la colaboración en la gestión de la Seguridad Social, durante el cual los directores gerentes de las Mutuas podrán desarrollar, además de las funciones propias de su cargo, las relativas a la administración, gestión y dirección en las sociedades de prevención.

Sin embargo, al constatarse situaciones de vulneración de la mencionada prohibición, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, dictó la *Resolución de 28 de diciembre de 2009 relativa a la exclusión de utilización por las sociedades de prevención de medios adscritos a la colaboración en la gestión de la Seguridad Social*, por la que resolvía que, con la única excepción relativa a los directores gerentes durante el período transitorio previsto, los trabajadores al servicio de las Mutuas,

cualquiera que sea su categoría, no podrán desarrollar actividades de ninguna clase en las sociedades de prevención constituidas por aquéllas, y, consecuentemente no se podrá imputar al presupuesto de la Seguridad Social el abono de cualesquiera retribuciones o complementos salariales por la prestación de servicios de personal de la Mutua a la sociedad de prevención.

Una vez aclarada la situación de los SPA, con objeto de reforzar los mecanismos de control, delimitar determinadas incompatibilidades y proceder a la separación efectiva de las sociedades de prevención de la gestión de la Seguridad Social, mediante *Real Decreto 38/2010, de 15 de enero, por el que se modifica el Reglamento sobre colaboración de las mutuas*⁴⁵², se modificó el artículo 13, donde, junto a determinadas incompatibilidades y prohibiciones⁴⁵³, se incorpora el siguiente párrafo: “Las sociedades de prevención (de las Mutuas) podrán concertar el desarrollo de actividades preventivas en las mismas condiciones y con el mismo alcance previsto para los restantes servicios de prevención ajenos”.

Dicha igualación de los SPA de las Mutuas con el resto se acentuará mediante la Disposición final sexta de la *Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos*⁴⁵⁴, que modificó el artículo 32 de la *LPRL*, sobre la actuación preventiva de las Mutuas: “Las Mutuas no podrán desarrollar directamente las funciones correspondientes a los servicios de prevención ajenos. Ello sin perjuicio de que puedan participar con cargo a su patrimonio histórico en las sociedades mercantiles de prevención constituidas a este único fin, en los

⁴⁵² *Real Decreto 38/2010, de 15 de enero, por el que se modifica el Reglamento sobre colaboración de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre.*

⁴⁵³ Añade al 13. d): En este sentido, ningún trabajador al servicio de la Mutua, cualquiera que sea su categoría, podrá percibir retribución, incentivo o complemento salarial alguno de la sociedad de prevención por ningún concepto, ni los trabajadores de ésta podrán percibirlos de la Mutua.

Añade al 13 f): Asimismo, los administradores, miembros de los órganos de gobierno, gerentes o asimilados o cualquier otra persona que ejerza las funciones de dirección ejecutiva de una sociedad de prevención estarán sujetos, en relación con la Mutua que posea su capital social, a las prohibiciones establecidas en el artículo 76 *LGSS/94*.

⁴⁵⁴ *Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.*

términos y condiciones que se establezcan en las disposiciones de aplicación y desarrollo.” Suprimiendo la limitación de realizar dichas actividades sólo para sus empresas asociadas, al tiempo que omitía la mención a su control por parte de la Comisión de Control y Seguimiento de la Mutua.

Hasta tanto se produjera dicho desarrollo, y dada la entrada en vigor de *Ley 32/2010, de 5 de agosto*, fijada para los tres meses de la publicación en el BOE, esto es, el 6 de noviembre de 2010, mediante *Resolución de 5 de noviembre de 2010*, de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, se dictaron instrucciones a las que deberían ajustarse la actuación de las Mutuas como socio único de las sociedades de prevención⁴⁵⁵.

Entre otras cuestiones, se dispuso que, a partir de la entrada en vigor de la *Ley 32/2010, de 5 de agosto*, las sociedades de prevención pudieran ofrecer sus servicios a cualquier empresa, aunque la misma no esté asociada a la Mutua titular del capital social de la sociedad de prevención.

Así mismo que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13.3.g) del *Reglamento sobre colaboración*, la actuación desarrollada por la Mutua en cuanto socio de una sociedad de prevención estará sometida al control y seguimiento de la Comisión regulada en el último párrafo del apartado del artículo 37.3.

Finalmente, al objeto de poder comprobar la separación efectiva de la actividad de las Mutuas como SPA, deberían presentar en el Ministerio de Trabajo, en el primer trimestre de 2011, una auditoría de separación definitiva de dichas actividades, en los términos y condiciones que determinara dicha Dirección General, y que sería sometida a informe de la Intervención General de la Seguridad Social.

d) Actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social.

En cuanto a las actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social, el

⁴⁵⁵ *Resolución de 5 - IX - 2010, de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, por la que se dictan instrucciones a las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social en relación con la aplicación del artículo 32 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en la redacción dada por la disposición final sexta de la Ley 32/2010, de 5 agosto.*

artículo 68.2 de la *LGSS/1994*, establece que las funciones de la Seguridad Social que desarrollan las Mutuas en la cobertura de las contingencias profesionales comprenden tanto su gestión como las actividades desarrolladas para su prevención, configurándose éstas como medidas comprendidas en la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social. Dicha disposición tuvo su reflejo en el artículo 13.1 del Reglamento sobre colaboración de las Mutuas, donde se establece que éstas podrán desarrollar actividades para la prevención a favor de las empresas asociadas y de sus trabajadores dependientes, así como de los trabajadores por cuenta propia adheridos que tengan cubiertas las contingencias profesionales, precisando que de tales actividades quedan excluidas las que los empresarios deban desarrollar por imperativo de la *LPRL*.

Por otra parte, junto a dichas actividades preventivas, e igualmente como parte integrante de la acción protectora de la Seguridad Social, el artículo 73 *LGSS/94*, dispone que el 80 por ciento del exceso de los excedentes anuales obtenidos por las Mutuas en su gestión, una vez cubiertas las reservas reglamentarias, se adscribirá a los fines generales de prevención y rehabilitación; que por prescripción del artículo 66.1 del Reglamento de Colaboración, deberá ingresarse por las Mutuas en el Banco de España en cuenta especial a disposición del Ministerio de Trabajo (*Fondo de Prevención y Rehabilitación*)⁴⁵⁶. Al respecto, recordemos que la *LPRL* en su disposición adicional quinta, estableció la dotación, con cargo a dicho exceso de excedentes, de un patrimonio destinado a financiar las actividades a desarrollar por la *Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales* prevista que la misma disposición adicional, consistentes en la promoción de la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en las pequeñas empresas, a través de acciones de información, asistencia técnica, formación y promoción del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales.

La ejecución de tales previsiones ha seguido una suerte desigual.

Por lo que se refiere a las actividades preventivas comprendidas en la cobertura de las contingencias profesionales a desarrollar por las Mutuas en el ámbito de la colaboración

⁴⁵⁶ Orden *TIN/1483/2010*, de 2 de junio, por la que se determinan las condiciones para la materialización de

en su gestión, inicialmente fueron reguladas, como más arriba hemos comentado, por la *Orden de 22 de abril de 1997*⁴⁵⁷, conjuntamente con las que pudieran desarrollar como servicios de prevención ajenos para sus empresarios asociados de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 32 de la *LPRL*.

Respecto a las primeras, establece que las Mutuas podrán desarrollar, además de actividades de alcance general no dirigidas expresamente a empresas concretas, tales como estudios, encuestas y estadísticas de siniestralidad, determinadas actividades para sus empresarios asociados⁴⁵⁸, que no implicarán atribución de derechos subjetivos a favor de los mismos, ni les eximirá del cumplimiento de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales. A tal efecto, las Mutuas deberían elaborar, cada ejercicio económico, un *Plan de actividades preventivas* que recogiera los objetivos a alcanzar, los recursos destinados a las mismas y el control de su efectividad, teniendo en cuenta las directrices que, según las necesidades existentes en cada momento pudiera establecer el Ministerio de Trabajo y las prioridades contempladas en la misma Orden, que debían presentar, ante la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, junto con el anteproyecto de presupuestos. Durante los ejercicios siguientes, las mencionadas directrices generales para las actuaciones preventivas a desarrollar por las Mutuas, se fueron estableciendo a través de los respectivos planes de actividades preventivas de manera particularizada.

Sin embargo, en 2001 se consideró necesario, ante la falta de cultura preventiva y el insatisfactorio cumplimiento de la *LPRL*, abordar desde el ámbito de la Seguridad Social, de forma coordinada y coherente con sus fines, la ejecución de las actividades establecidas en la mencionada *Orden de 22 de abril de 1997*, comprendidas en su acción protectora, en

los fondos depositados en la cuenta especial del Fondo de Prevención y Rehabilitación.

⁴⁵⁷ Derogada por *Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre*.

⁴⁵⁸ a) Análisis e investigación de las causas y factores determinantes de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

b) Promoción de acciones preventivas.

c) Asesoramiento, orientaciones y contribución a la formación y a la actualización de conocimientos en materia preventiva mediante

e) Realización de jornadas y seminarios

f) Capacitación de los empresarios con el fin de poder asumir ellos mismos la actividad preventiva.

g) Divulgación de la prevención.

h) Aquellas otras actividades de carácter sanitario, tales como campañas de educación sanitaria, que impliquen

particular las relativas a la investigación y análisis de las causas asociadas a las contingencias profesionales y a la promoción de medidas para su prevención, con independencia de las actuaciones que pudieran corresponder a las Administraciones Públicas competentes en materia laboral y a otros organismos e instituciones públicas y privadas.

Con esta finalidad, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, mediante *Resolución de 26 de abril de 2001*, aprobó el primer *Plan General de las Actividades de Prevención de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social* a desarrollar por las Mutuas en el año 2001. Su objetivo principal, era dispensar una asistencia prioritaria a las empresas de menos de 50 trabajadores, con un seguimiento especial a los sectores con mayor siniestralidad y las empresas con dificultades en la gestión de la prevención, para facilitarles la incorporación, o mejora de la actividad prevencionista, en su organización. Dicho Plan, fue prorrogado, con algunas modificaciones, para el ejercicio siguiente por *Resolución* de 20 de junio de 2002⁴⁵⁹.

Posteriormente, se aprobaría un nuevo Plan para el período 2003-2005, mediante *Resolución* de 5 de agosto de 2003, cuya principal novedad fue la de incorporar los acuerdos adoptados el 30 de diciembre de 2002 por la Mesa de Diálogo Social sobre prevención de riesgos laborales. Conforme a los cuales, y en coherencia con el Plan Nacional de Formación aprobado por la Comisión Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, se estableció un Programa para la formación de empresarios y de trabajadores, a ejecutar por las Mutuas en colaboración con los Agentes Sociales, que incluye a las empresas del sector PYME y a los trabajadores por cuenta propia que tengan cubiertas las contingencias profesionales. También, se incorporó al Plan un nuevo Programa de Colaboración con la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para la prevención del riesgo de caída en altura en el sector de la construcción.

Con esta *Resolución de 5 de agosto de 2003*, se inició una nueva etapa caracterizada por la institucionalización de las iniciativas de los Agentes Sociales en las actividades

una mejora de los hábitos y actitudes para el trabajo.

preventivas de la Seguridad Social, que se perfeccionará a través del Consejo Tripartito establecido en la Mesa de Diálogo Social. Dicho Consejo fue creado por *Orden TAS/1974/2005, de 15 de junio*⁴⁶⁰, para el seguimiento de las actividades a desarrollar por las Mutuas en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Seguridad Social, como órgano colegiado dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, formado por representantes de dicha Secretaría de Estado y de las Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas, previéndose la asistencia al mismo, con voz pero sin voto, de representantes de la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo (AMAT)⁴⁶¹. Entre sus funciones, se contemplan la de formular propuestas al órgano de dirección y tutela de las Mutuas sobre acciones preventivas a incorporar al Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social a desarrollar por las Mutuas, así como el conocimiento y evaluación de las actividades llevadas a cabo.

En cuanto a la prevención a la que alude el artículo 73 *LGSS*, agotada la cuantía total inicialmente prevista en la disposición adicional quinta *LPRL* (única previsión legal al respecto), para la dotación patrimonial de la *Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales*, la *Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006* (disposición adicional 40ª), con el fin de garantizar la continuidad en el cumplimiento de sus fines, modificó dicha disposición adicional, estableciendo la posibilidad de realizar aportaciones patrimoniales a la Fundación con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación, con la periodicidad y en la cuantía que reglamentariamente se determinasen.

⁴⁵⁹ Modificada mediante *Resolución* de 18 de noviembre de 2002.

⁴⁶⁰ Modificada por *Orden TAS/2383/2006, de 14 de julio*.

⁴⁶¹ Será Presidente el Secretario de Estado de la Seguridad Social. Actuarán como vocales: El Director General de Ordenación de la Seguridad Social, que sustituye al Presidente en caso de ausencia, el Director General de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el Director del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y el Subdirector General de Ordenación de las Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social. Cuatro representantes de las organizaciones empresariales más representativas. Cuatro representantes de las organizaciones sindicales más representativas. También asistirán, en calidad de asesores, cuatro representantes de la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo (AMAT), que actuarán con voz pero sin derecho a voto. Actuando como Secretario el Subdirector General de Ordenación de las Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social.

Dicha modificación, coincidiendo con la finalización del último de los planes de actividades preventivas de las Mutuas (2003-2005), abrió varios frentes que hicieron necesario regular, además del cumplimiento de la previsión sobre financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales contenida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006, tanto las actividades preventivas a desarrollar por las Mutuas en el ámbito de la Seguridad Social, como, al mismo tiempo, el resto de las actividades a desarrollar con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación, de conformidad con lo establecido en el artículo 73 *LGSS* y en el artículo 66.1 del Reglamento sobre colaboración de las Mutuas. Dicha regulación, y sus actuaciones, deberían mantener la debida coordinación e incardinarse dentro de las políticas preventivas de ámbito estatal derivadas de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Prevención de Riesgos Laborales en sus respectivos ámbitos territoriales.

Todo ello, se abordó mediante la *Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre*⁴⁶², por la que se regulan las actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social y la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, derogando la *Orden de 22 de abril 1997* y dando una nueva orientación a la regulación de las actividades preventivas de la Seguridad Social, caracterizadas por su planificación, que realiza la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, conforme a las propuestas y objetivos fijados por la Secretaría General de Empleo o que se deriven de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo en cada momento; con un importante protagonismo e implicación del *Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo*; y la participación de los agentes sociales. Al respecto, se distinguen dos bloques de actividades:

- a) Las que realicen las Mutuas dentro de las coberturas de los riesgos profesionales, de conformidad con lo establecido en el artículo 68.2.b) *LGSS*, y en el artículo 13.1 del Reglamento sobre colaboración.

⁴⁶² Modificada mediante *Orden TIN/442/2009, de 24 de febrero*.

- b) Las que se desarrollen con cargo al 80 por ciento del exceso de excedentes de la gestión de las Mutuas (*Fondo de Prevención y Rehabilitación*), de conformidad con lo establecido en el artículo 73 *LGSS* y en el artículo 66.1 del Reglamento sobre colaboración.

Las primeras, se orientan preferentemente a coadyuvar en las pequeñas empresas y en las empresas y sectores con mayores indicadores de siniestralidad a la mejor incardinación en los planes y programas preventivos de las distintas administraciones competentes, al desarrollo de la I+D+i, a la divulgación, educación y sensibilización en prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Para ello, podrán destinar, dentro de las disponibilidades presupuestarias que se les autoricen, hasta un máximo de un uno por ciento de sus ingresos por las cuotas relativas a las contingencias profesionales. La Secretaría de Estado de la Seguridad Social, consultados los agentes sociales, realiza una planificación anual de dichas actividades, estableciendo los criterios. A partir de las directrices fijadas, las Mutuas deben presentar, junto con el anteproyecto de presupuestos de cada ejercicio, el Plan de Actividades Preventivas que pretendan desarrollar, debidamente priorizado, especificando los sectores y número de empresas a las que van dirigidas, así como el número de trabajadores afectados. Por su parte, el *Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo* presta la asistencia técnica y la colaboración necesaria en la elaboración de tal planificación anual, en su seguimiento y en la valoración técnica de sus resultados.

Respecto a las actividades preventivas con cargo al *Fondo de Prevención y Rehabilitación*, se prevén, por una parte, que la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, en función de sus disponibilidades, pueda encomendar al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo el desarrollo de programas y actividades preventivas de ámbito estatal, a realizar por el propio Instituto o con la colaboración de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, así como para la realización de trabajos de análisis e investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, el desarrollo de actividades y trabajos sobre dichas materias y aquellas otras que puedan ser de interés o afecten al sistema de la Seguridad Social. En cuanto a la financiación de la

Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, se concretan las aportaciones patrimoniales a ésta con cargo al Fondo, cuya cuantía se fijará anualmente por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, teniendo en cuenta el exceso de excedentes generado por las Mutuas en el último ejercicio, y sin que dicha aportación pueda rebasar el límite de veinticinco millones de euros; cuantía máxima que quedó fijada para el año 2006.

En desarrollo de la citada Orden, *TAS/3623/2006, de 28 de noviembre*⁴⁶³, se han ido establecido las actividades preventivas a realizar por las Mutuas durante los años siguientes⁴⁶⁴, que a partir de 2008 incorporan algunas modificaciones derivadas de la *Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo para el período 2007-2012*, aprobada por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo el 28 de junio de 2007 y refrendada por el Consejo de Ministros del día 29, y que, como principal novedad, establece para las Comunidades Autónomas que ostenten, en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía, la competencia compartida de coordinación de las actividades de prevención de riesgos laborales que lleven a cabo en sus respectivos territorios las Mutuas, un plazo máximo de dos meses para que determinen y comuniquen a dichas Mutuas y al Ministerio de Trabajo las actividades preventivas susceptibles de desarrollo en el ámbito de la Seguridad Social, a realizar en su territorio, sin perjuicio de la exclusiva competencia en materia de ordenación y ejecución presupuestaria que asiste a la Administración de la Seguridad Social en orden al mantenimiento de la unidad económico-patrimonial del Sistema.

Dicha competencia, hasta ahora, que sepamos, sólo la ostenta Cataluña⁴⁶⁵ y, de acuerdo con ello, la Dirección General de Relaciones Laborales de la Generalidad de Cataluña aprobó la *Resolución TRE/3044/2008, de 10 de octubre*, por la que se determinan las actividades preventivas a desarrollar por las Mutuas en Cataluña durante el año 2008.

⁴⁶³ Modificada mediante *Orden TIN/442/2009, de 24 de febrero*.

⁴⁶⁴ Actualmente: *Resolución de 10 de junio de 2011*, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se establecen los criterios y prioridades a aplicar por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social en la planificación de sus actividades preventivas para el año 2011.

⁴⁶⁵ La *Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, establece en su Artículo 165 que corresponde a la *Generalidad*, respetando los principios de unidad económico-patrimonial y solidaridad financiera de la Seguridad Social, la competencia compartida, entre otras, de la coordinación de las actividades de prevención de riesgos laborales que desarrollen en Cataluña las Mutuas.

Al margen de las actividades de prevención comentadas, de acuerdo con la recomendación formulada, en tal sentido, también en la *Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo para el período 2007-2012*, la *Orden TAS/2947/2007, de 8 de octubre*⁴⁶⁶, estableció el suministro a las empresas de botiquines con material de primeros auxilios, a que se refiere el *Real Decreto 486/1997, de 14 de abril*, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo, como parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social, declarando expresamente que los botiquines para primeros auxilios en caso de accidente de trabajo, constituyen parte del contenido de la prestación de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, cuyo suministro a las empresas, contenido y reposición, por utilización o caducidad, será asumida, con cargo al presupuesto de la Seguridad Social, por la entidad gestora o Mutua respecto de cuyos trabajadores asuman la protección por las contingencias profesionales. Se rescata así una antigua práctica de las Mutuas, que había sido cuestionada por la doctrina jurisprudencial, dada la inexistencia de norma suficiente para permitir cargar su coste al presupuesto de la Seguridad Social. Dicho vacío normativo se ha cubierto, según su exposición de motivos, a través del desarrollo del artículo 11 del, todavía vigente, *Decreto 2766/1967, de 16 de noviembre*, por el que se dictan normas sobre prestaciones de asistencia sanitaria y ordenación de los servicios médicos en el Régimen General de la Seguridad Social, donde se determina que la asistencia sanitaria en los accidentes de trabajo se prestará al trabajador de la manera más completa y desde el momento en que se produzca el accidente.

i. Sistema “bonus-malus”.

La *Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008*, mediante su Disposición final octava, modificó, con efectos de 1 de enero de 2008, el artículo 73⁴⁶⁷ de la *LGSS/94*, incorporando entre los fines generales de prevención

⁴⁶⁶ *Resolución de 27 de agosto de 2008*, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se dictan instrucciones para la aplicación de la *Orden TAS/2947/2007, de 8 de octubre*, por la que se establece el suministro a las empresas de botiquines con material de primeros auxilios en caso de accidente de trabajo, como parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social. Más...(Referencia 2008/14778)

⁴⁶⁷ Modificado, con efectos desde el 1 de enero de 2010, por la disposición final 3.3 de la *Ley 26/2009, de 23 de diciembre*. Se añade el apartado 4 por la disposición adicional 19.1 de la *Ley 35/2010, de 17 de septiembre*. Modificado, con efectos desde el 1 de enero de 2011, por la disposición final 3.5 de la *Ley*

y rehabilitación, a los que las Mutuas debían destinar el 80 por ciento del exceso de los excedentes, una vez cubiertas las reservas reglamentarias, “el fomento de las actuaciones extraordinarias de las empresas en la prevención de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales”. A tal efecto, las Mutuas podrían dedicar un 15 por ciento del referido 80 por ciento, sin ingresarlo en la cuenta especial a disposición del Ministerio de Trabajo (*Fondo de Prevención y Rehabilitación*), a incentivar la adopción de medidas y procesos que contribuyan eficazmente y de manera contrastable a la reducción de la siniestralidad laboral, mediante un sistema de “*bonus-malus*” en los términos y condiciones que se determinen reglamentariamente⁴⁶⁸.

En la redacción dada al artículo 73 *LGSS/94* por la disposición final 3ª.5 de la *Ley 39/2010, de 22 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011*, se especifica que será el exceso del resultado económico positivo obtenido por la gestión de la contingencia profesional, una vez dotadas las reservas reglamentarias, el que deberá adscribirse a tales fines generales de prevención y rehabilitación, entre los que se encuentra el mencionado fomento de las actuaciones extraordinarias de las empresas en la prevención de los riesgos profesionales, mediante su ingreso en la cuenta especial del Fondo de Prevención y Rehabilitación⁴⁶⁹. Pudiendo las Mutuas dedicar “un porcentaje” de las dotaciones constituidas por cada una de ellas en el Fondo de Prevención y Rehabilitación al sistema de «*bonus-malus*», todo ello en los términos y condiciones que se determinen reglamentariamente.

39/2010, de 22 de diciembre.

⁴⁶⁸ En la propuesta para la aplicación del sistema de *bonus-malus*, la Seguridad Social se establece un sistema de indicadores de acciones positivas que superen lo estrictamente exigible, teniendo en cuenta el sector y el tamaño de la empresa, que comparen los resultados de una empresa con los del propio sector de actividad de manera que no se prime a unas empresas o sectores con menores riesgos sobre otros que los tengan mayores. Del cómputo los accidentes, quedarían excluidos los de tráfico y los cardiovasculares.

⁴⁶⁹ Abierta en el Banco de España a disposición del Ministerio de Trabajo e Inmigración y cuya titularidad corresponde a la Tesorería General de la Seguridad Social. La Tesorería General de la Seguridad Social podrá materializar los fondos depositados en la cuenta del Fondo de Prevención y Rehabilitación, hasta su uso definitivo, en activos financieros emitidos por personas jurídicas públicas, en las cantidades, plazos y demás condiciones que determine el Ministerio de Trabajo e Inmigración. Los rendimientos y gastos que generen los activos financieros en que se haya materializado el Fondo, así como los de la propia cuenta, se abonarán y cargarán respectivamente en ésta, salvo que el Ministerio disponga otra cosa.

Con esta medida, que ya había sido propuesta en el *Informe DURÁN*⁴⁷⁰, se pretende incentivar el comportamiento particular de las empresas asociadas a las Mutuas, vinculando la reducción del peso de las cotizaciones con los resultados positivos en la prevención de riesgos laborales. Una vez que se vaya contrastando la efectividad de los resultados obtenidos, se prevé que, anualmente, el Ministerio de Trabajo determine el porcentaje dedicado a dicha finalidad⁴⁷¹.

La reducción o incremento en la cuantía de las primas, está prevista en el artículo 108.3 de la *LGSS/94*, también recogida en la disposición adicional segunda del Reglamento sobre colaboración de las Mutuas. De acuerdo con dicha previsión, las empresas que se distinguen por sus buenas prácticas en la reducción de la siniestralidad laboral podrán ver reducida su cotización hasta un máximo del 10%. También penaliza a las empresas que incumplan reiteradamente la normativa en materia de prevención con un posible aumento de la cotización de hasta el 20%.

Previamente a la implantación de esta medida, se actuó, con otras de aplicación general, actualizando la tarifa de accidentes laborales, a partir del 1 de enero de 2007, y mediante la reducción del peso medio de la tarifa de cotización por riesgos profesionales, ajustándola a la siniestralidad de cada sector económico, adecuando de forma proporcionada, al alza o a la baja, el peso de las cotizaciones con los niveles de siniestralidad de los sectores definidos.

La regulación efectiva de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan contribuido especialmente a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral se llevó a cabo mediante *Real Decreto 404/2010, de 31 de marzo*⁴⁷², desarrollado por *Orden TIN/1448/2010, de 2 de junio*⁴⁷³.

⁴⁷⁰ DURÁN LÓPEZ, Federico (Dir.). *Informe sobre riesgos laborales y su prevención. La seguridad y la salud en el trabajo en España*. (Informe DURÁN). Madrid: Presidencia del Gobierno, 2001.

⁴⁷¹ Los Presupuestos de 2008 contemplaron por primera vez una partida de 90.260.008 euros de los excedentes de las Mutuas destinados a este fin. Dicha cuantía, corresponde al 15% de 601.733.394,29 euros, que fue 80% del exceso de excedentes de las Mutuas durante el último ejercicio liquidado.

⁴⁷² *Real Decreto 404/2010, de 31 de marzo, por el que se regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan contribuido especialmente a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral. Orden TIN/1448/2010, de 2 de*

2.5. PANORAMA ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO.

Tras el recorrido por la evolución legislativa y aunque sea para tener unas breves pinceladas que permitan acercarnos someramente al significado actual de las Mutuas, sirvan los datos que analizamos a continuación, donde queda ampliamente reflejado el volumen alcanzado y la importancia que el sector ha adquirido en nuestro sistema⁴⁷⁴. Paralelamente a sus reformas, durante los últimos años se han impulsado los procesos de fusión e integración hasta dejar reducido el número de Mutuas, de 105 en el año 1990, a veinte a primeros de 2011. También, se han hecho grandes esfuerzos por colocarlas, sin ningún género de dudas y a todos los efectos, en el sector público, potenciando su papel dentro de los sistemas de la Seguridad Social y Nacional de Salud.

2.5.1. Participación actual de las Mutuas en el sistema de la Seguridad Social.

El último ejercicio publicado en *Anuario Económico y de Gestión*⁴⁷⁵, correspondiente a 2007⁴⁷⁶, fue liquidado por 22 Mutuas. Durante dicho ejercicio, en

junio, por la que se desarrolla el Real Decreto 404/2010, de 31 de marzo, por el que se regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan contribuido especialmente a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral.

⁴⁷³ LAFUENTE SUÁREZ, José Luis El sistema de incentivos para la reducción de cotizaciones por contingencias profesionales. Análisis crítico de urgencia. *Actualidad Laboral*, N.º 13, Quincena del 1 al 15 Jul. 2010, Tomo 2; MATORRAS DÍAZ-CANEJA, Ana. El bonus y el margen de discrecionalidad empresarial, *Actualidad Laboral*, N.º 15, Quincena del 1 al 15 Sep. 2010, Tomo 2; ROMERO MIRÓN, Alejandro, Director de la División de los Servicios de Prevención de MC Mutual El Bonus. *Consell Obert*, 253. 2010 (Descargar); SEMPERE NAVARRO, Antonio V. Del bonus-malus al bonus-nullus. *Revista Aranzadi Doctrinal* núm. 4/2010. BIB 2010\1019.

⁴⁷⁴ Más recientemente, mediante *Resolución de 25 de noviembre de 2010, de la Intervención General de la Seguridad Social*, se han publicado las cuentas anuales, agregadas, de las Mutuas y sus centros mancomunados, correspondientes al ejercicio 2009. En aplicación de lo dispuesto en la *Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria*.

⁴⁷⁵ GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social. *Anuario Económico y de Gestión. Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. EJERCICIO 2006*. http://www.seg-social.es/stpri00/idcplg?IdcService=SS_GET_PAGE&siteId=Internet&nodeId=879

⁴⁷⁶ La aportación en 2010 de las Mutuas a los fondos de Reserva y de Prevención y Rehabilitación con cargo a los excedentes de 2009 ascendió a 694,46 millones de euros. De ellos, 69,25 millones, procedentes del excedente de la gestión de las contingencias comunes, una vez que han dotado en su cuantía máxima la reserva específica, pasaron al Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Los 625,20 millones restantes, provenientes del exceso de excedentes de las Mutuas en su gestión de los accidentes de trabajo una vez cubiertas la provisión y reservas obligatorias, se destinaron al Fondo de Prevención y Rehabilitación, con lo

conjunto contaron con una plantilla promedio de 23.177 trabajadores empleados, de los que 13.689 (59,06%) era personal sanitario.

Patrimonio histórico.

En conjunto, el agregado de las Mutuas contaba, grosso modo, con unos recursos propios (reservas patrimoniales y de revalorización) de 215,65 millones de euros, materializados en inmuebles (32,68%) e inversiones financieras (67,31%).

Colectivo protegido

Las 22 Mutuas, agrupaban un total de 1.211.271 vínculos asociativos de empresas⁴⁷⁷, con una media de 12,20 trabajadores por centro de trabajo; y 2.230.249 trabajadores autónomos adheridos.

El colectivo protegido por el sector ascendió a 17.021.808 trabajadores; el 88,5% de todos los afiliados y en alta en el sistema de la Seguridad Social⁴⁷⁸. De ellos, 14.778.018 eran trabajadores por cuenta ajena protegidos por contingencias profesionales (94% del colectivo), de los que 8.732.917 (60,62%) estaban acogidos simultáneamente a la protección por IT derivada de contingencias comunes; y 2.243.790 trabajadores por cuenta propia adheridos (66,32% de los afiliados y en alta en el sistema de la Seguridad Social), de los que 382.809 (17,06%), se habían acogido simultáneamente a la protección por contingencias comunes y profesionales. Si los agrupamos por contingencias, su protección alcanzó a 15.174.367 trabajadores respecto a las profesionales y a 11.189.361 por contingencias comunes, lo que representaba, respectivamente, el 78,93% y el 58,18% de todos los trabajadores afiliados y en alta en el sistema de la Seguridad.

Recursos gestionados para atender las actividades de su colaboración.

que su dotación se aproximó a los 4.500 millones de euros.

<http://www.tt.mtin.es/periodico/perhisto/HistoBase.asp>

⁴⁷⁷ Las empresas pueden asociarse respecto de los centros existentes a nivel provincial, lo que permite la asociación de una misma empresa a diferentes Mutuas. Por ello, el número de empresas no se totaliza a nivel nacional y consideramos el número total de vínculos asociativos, que, lógicamente, será superior al de las empresas.

⁴⁷⁸ Cuenta ajena: 15.848.825; Cuenta propia: 3.383.162; Total: 19.231.986. Fuente: Ministerio de Trabajo e

La Mutuas gestionaron un total de 11.755,62 millones de euros, aproximadamente el 11% del presupuesto total del sistema de la Seguridad Social para el ejercicio 2007, de los que el 95,35% procedieron de las cotizaciones sociales, tanto de trabajadores por cuenta ajena como de trabajadores por cuenta propia, por contingencias comunes (29,25%) y profesionales (70,75%). Su gestión arrojó un resultado positivo al final del ejercicio de 2.266.97 millones, sobre cuotas cobradas.

En las contingencias profesionales⁴⁷⁹, donde la participación de las Mutuas en la gestión de las cuotas alcanzó el 96,11%, el resultado positivo ascendió a 2.065,15 millones de euros, cifra superior en un 85,63% al obtenido en el ejercicio anterior. Una vez dotadas las reservas obligatorias⁴⁸⁰ el exceso de excedentes fue de 1.763,61 millones de euros, (134,61% más que en el ejercicio anterior), que se aplicaron, tal como determina el artículo 66 del Reglamento de colaboración, de la forma siguiente:

- Fondo de Prevención y Rehabilitación (80%) 1.410,88
- Fondo de asistencia social de AT y EP. (10%)..... 176,36
- Reservas voluntarias estatutarias (10%) 176,36

La gestión de la prestación económica por IT derivada de contingencias comunes, generó un beneficio de 201,82 millones de euros, que, una vez dotada la Reserva de estabilización correspondiente, permitió destinar 119,96 millones de euros al Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Sin embargo, el resultado positivo tuvo su origen en la gestión de la contingencia para trabajadores por cuenta propia, con 219,11 millones de euros (+17,20% que 2006), ya que en el caso de los trabajadores por cuenta ajena se produjo un resultado negativo de -14,51 millones de euros, 8 millones más, de pérdidas, que en el ejercicio anterior.

Respecto a la gestión administrativa, el coste de las actividades comprendidas en la

Inmigración.

⁴⁷⁹ Cuya actividad está centrada en el pago de Prestaciones económicas ante situaciones de IT y, mediante la constitución de Capitales Renta, hacer frente al pago de las pensiones y otras compensaciones, así como en la asistencia sanitaria, mediante medicina ambulatoria y hospitalaria.

⁴⁸⁰ Una vez distribuidos entre los distintos Fondos, los mismos alcanzaron los siguientes niveles:

- Provisión para Contingencias en Tramitación: 1.002,20 millones de euros.
- Reserva de Obligaciones Inmediatas: 1.687,77 millones. 163,00% de su dotación obligatoria
- Reserva de Estabilización: 1.421,31 millones de euros. 128,60% de su dotación obligatoria.

administración general de las Mutuas, “Dirección y Servicios Generales” fue de 655,27 millones de euros, con un incremento del 1,99%, mientras que la Administración complementaria, colaboradores externos, se incrementó un 5,22%, elevándose hasta 125,74 millones.

Las inversiones financieras, mediante la materialización de las reservas y fondos propios de la Seguridad Social que gestionan las Mutuas, ascendieron a 673.957,27 miles de euros, de los que 538.583,73 correspondieron a adquisición de deuda del sector público y 35.373,54 a adquisición de obligaciones y bonos de fuera del sector público, con una tasa de rentabilidad, para el conjunto de las Mutuas, cifrada en el 3,61%, inferior en un 28,09% a la del ejercicio anterior.

La gestión del Patrimonio histórico, que no se integra en la Cuenta del Sistema de la Seguridad Social, aunque se rige por el mismo Plan de las Mutuas, generó un resultado negativo de 27,68 millones de euros. Los ingresos por rendimientos de inmuebles (6,79 millones) y financieros (3,77 millones) representan el 16,27 % del total, constituyendo la principal partida la correspondiente a “ingresos varios” (38,42%), mientras la principal partida de gastos, la constituye los “gastos diversos” con 44,30 millones (68,25%).

En cuanto a los resultados no estrictamente económicos, en la gestión IT por contingencias Profesionales, se resalta, como indicador más significativo, el incremento en la duración media de los procesos en un 2,46% respecto del año anterior, hasta situarse en 27,06 días; mientras que en el caso de la IT derivada de contingencias comunes, para los trabajadores por cuenta ajena la duración media de los procesos fue de 32,02 días, lo que supone una reducción del 6,97% respecto a la duración del ejercicio anterior; y para los trabajadores por cuenta propia de 80,62 días, lo que supone una reducción del 5,72% respecto a la duración media acaecida en el ejercicio anterior.

En la Asistencia Sanitaria⁴⁸¹, el conjunto de las Mutuas atendieron a 3.585.082

⁴⁸¹ Donde se contempla exclusivamente la asistencia sanitaria derivada de contingencias profesionales dispensada en los Centros que gestionan las Mutuas, tanto en régimen abierto como cerrado, es decir, en centros ambulatorios y en hospitales, a través de los programas de Medicina ambulatoria y Medicina hospitalaria.

pacientes en consultas ambulatorias, el 31% con Medios ajenos y un coste de 37,6 euros más que las realizadas con medios propios (271,5 euros frente a 233,9). En la medicina hospitalaria, para la que cuentan con 1.549 camas instaladas, tuvieron un porcentaje de ocupación del 51,25%, y, sin embargo, el 44% de las estancias causadas fueron en centros ajenos, aunque con un coste medio por estancia un 17.54% inferior (834,76 euros frente a 688,30).

En el Informe se analiza también, con el ánimo de situar la prevención de riesgos laborales en su contexto específico, la siniestralidad correspondiente a los colectivos comprendidos en el ámbito de gestión de las Mutuas.

De ello, podemos resaltar, en primer lugar, que, con un total de 991.664, los accidentes con baja⁴⁸² entre los trabajadores protegidos por Mutuas sufrieron un incremento del 2,16% respecto al ejercicio anterior, con un índice de accidentalidad (AT con baja/población protegida x 100.000) de 6.535,12. En cuanto a los procesos de enfermedad profesional disminuyeron un 20,49%, aunque fueron los procesos que causaron la baja los que experimentaron una reducción notable, del 32,02%⁴⁸³, mientras que las enfermedades profesionales sin baja se incrementaron en un 22,08%.

Sin embargo, el gasto en las actividades preventivas de la Seguridad Social⁴⁸⁴ se redujo 66,63% respecto del importe del ejercicio anterior, con un coste total del Programa

⁴⁸² Para este ejercicio no se ha dispuesto de datos sobre los accidentes sin baja acaecidos entre trabajadores protegidos de Mutuas, como se venía ocurriendo en ejercicios anteriores.

⁴⁸³ Esta es una cuestión muy criticada y puesta de relieve desde diferentes frentes: AST-SALUD LABORAL.UGT advierte de la disminución de las bajas cuando hay accidentes laborales. *Noticias EFE* (06/05/2011); Osakidetza pasará la factura de las dolencias profesionales a las Mutuas. Osalan estima en 106 millones el coste anual que asume la sanidad vasca. *El País* (27/05/2011); UZKUDUN ILLARAMENDI, Jesús. Secretario de Salud Laboral y Medio ambiente de CCOO Euskadi. La enfermedad profesional y el negocio de la ocultación. *noticiasdeguipuzcoa.com* (27/05/2011).

⁴⁸⁴ Actividades que, según la *Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre*, son financiadas por las Mutuas, dentro de las disponibilidades presupuestarias que se les autoricen, hasta un máximo de un uno por ciento de sus ingresos por las cuotas relativas a las contingencias profesionales. Los programas y actividades del plan de actividades preventivas para 2007, según la *Resolución de 2 de abril de 2007*, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, son: Programa de asistencia técnica a las PYMES; Programa de visitas y acciones para promover la reducción de la siniestralidad en empresas de 1 a 49 trabajadores; Programa de elaboración y difusión, a través de actuaciones específicas, de códigos de buenas prácticas por actividad; Programa de elaboración y difusión de un código de buenas prácticas relativas a la mejora de la integración de la prevención en la empresa o de la coordinación de la actividad preventiva; Desarrollo de diversos programas de actuación de I+D+i; y Programas de formación, concienciación y asistencia técnica al trabajador autónomo.

que ascendió a 55.057,03 miles de euros.

En resumen, podemos apreciar, en términos generales, en cuanto al tratamiento de las contingencias profesionales, que ha sido el elemento históricamente más valorado de su actuación y motivo principal de su permanencia como colaboradoras del sistema de la Seguridad Social, como rasgo más significativo en los resultados de la gestión de las Mutuas, el de su eficiencia económica, donde han gestionado más del 96% de las cuotas. Sin embargo, el ejercicio se cerró con déficit en la gestión de la IT por contingencias comunes para trabajadores por cuenta ajena, donde, sin embargo, se produjo una importante reducción de la duración media de los procesos, que incluso fue superior respecto a los trabajadores por cuenta propia. En cuanto a los resultados económicos, hay que resaltar el incremento en los gastos de administración complementaria, algo superior al 5 para los colaboradores externos. Otro aspecto negativo, lo encontramos en la gestión hospitalaria, donde por falta de una adecuada distribución de la red asistencial y/o falta de coordinación, con una ocupación media de algo más del 51%, el 44 % de las estancias se realizaron en centros ajenos, donde llama la atención que su coste medio fuese un 17.54% inferior al de las producidas en los centros propios. Por último, como la gran asignatura pendiente de nuestro sistema, el índice de siniestralidad en la población protegida por las Mutuas se incrementó algo más de un 2 por ciento.

Alguna de estas cuestiones está en el origen de las decisiones gubernamentales adoptadas recientemente que más adelante analizaremos.

Procesos de concentración.

Para completar una visión panorámica del estado actual de las Mutuas, a continuación vamos a analizar su estructuración y dinámica de integración, así como algunas posiciones de los actores implicados que nos puedan dibujar un horizonte sobre sus perspectivas de evolución a corto y medio plazo.

Desde 1990, último período en la evolución de las Mutuas que venimos analizando, han desaparecido de la escena un total de 91 entidades, absorbidas o fusionadas con

otras⁴⁸⁵. Una concentración drástica con un importante reflejo regional con fuerte presencia en Cataluña y Madrid y, a nivel supra autonómico, en la zona nor-noreste y levante.

En los procesos de concentración, se ha avanzado hacia la definición y puesta en marcha de nuevas formas de colaboración e integración entre las Mutuas, distintas a las fusiones tradicionales, a través de la figura de la Corporación, que han sido incorporadas al artículo 14 del Reglamento sobre colaboración de las Mutuas mediante *Real Decreto 1765/2007, de 28 de diciembre*. Al respecto, se dispone que las Mutuas puedan establecer entre sí los mecanismos de colaboración y de cooperación que sean necesarios, con la finalidad de obtener la mayor eficacia y racionalización en la utilización de los recursos gestionados. Dicha colaboración podrá revestir forma mancomunada, prevista en el artículo 12.2 del *Reglamento de Colaboración*, en virtud de la cual, el Ministerio de Trabajo, podrá autorizar la puesta en común, por dos o más Mutuas, de medios con el fin de establecer las instalaciones y servicios sanitarios y recuperadores, aprobando los correspondientes Estatutos, donde se recojan los derechos y obligaciones, forma de financiación, régimen de gobierno, administración, régimen económico y funciones a cumplir. Dichas instalaciones y servicios mancomunados tendrán personalidad jurídica, confeccionarán sus propios presupuestos y llevarán su contabilidad independiente.

Con estos proceso de integración, auspiciados por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, se busca una mayor eficiencia en la gestión de recursos públicos, financieros, materiales e instalaciones y del propio personal facultativo, para prestar mejores servicios a los trabajadores y empresarios, mediante una fórmula que haga compatible el proceso de concentración con el mantenimiento de las características individuales, singularidades y de la proximidad territorial, respetando la diversidad organizativa y garantizando la autonomía y la capacidad de gestión de cada entidad.

La primera de estas iniciativas, *Corporación Mutua*⁴⁸⁶, se puso en marcha a

⁴⁸⁵ AMAT: http://www.amat.es/ms_historia.php

⁴⁸⁶ <http://www.corporacionmutua.com/> Pretenden aplicar progresivamente un nuevo modelo de gestión común en las Mutuas que forman la Corporación, basado en un sistema de calidad total (el modelo europeo de gerencia empresarial EFQM), que busca la eficiencia, la calidad y la transparencia. Una vez coordinada la red asistencial se pretende la homogeneización de los procesos de gestión sanitaria, (respuesta y servicio,

primeros de enero de 2008, como resultado de la agrupación inicial de seis Mutuas, a la que poco después se incorporaron dos más⁴⁸⁷. Cada una de ellas mantiene su identidad y personalidad jurídica, bajo un modelo de coordinación y puesta en común en medios, recursos y centros asistenciales, de tal manera que los trabajadores protegidos de cada una de las ocho Mutuas pueden acudir indistintamente a cualquiera de los centros de la Entidad en función de su proximidad y de sus necesidades. Poco después, en abril de 2008 se constituyó una nueva corporación, *Suma Intermutual*⁴⁸⁸, integrada por cinco Mutuas⁴⁸⁹.

La puesta en marcha, a raíz del *Real Decreto 1765/2007, de 28 de diciembre*, de las anteriores iniciativas, evidenció la necesidad de una regulación más detallada de las modalidades de colaboración y cooperación entre Mutuas. A tal objeto, mediante *Real Decreto 38/2010, de 15 de enero*, se modificó el *Reglamento sobre colaboración* incorporando un nuevo Título, el III, por el que se regulan las entidades y los centros mancomunados, como instrumentos a través de los cuales pueden las Mutuas llevar a cabo la puesta en común de medios y se contemplan los aspectos esenciales de dicha puesta en común, a los que aquéllos habrán de adaptarse y acomodar sus Estatutos.

En cuanto a las actividades desarrolladas en el ámbito de la *LPRL*, a raíz de la entrada en vigor del *Real Decreto 688/2005 de 10 de junio*, donde les ofrecía la posibilidad, con objeto de mantener separadas sus actividades de prevención y medios dedicados a ellas, de los propios de la Seguridad Social, de optar, con la autorización del Ministerio de Trabajo, por la constitución de una sociedad de prevención o por la propia Mutua, mediante

estableciendo estándares de calidad, procedimientos de gestión de incidencias, y tiempos de referencia a la duración de los procesos de incapacidad) así como el desarrollo de servicios diferenciales de valor añadido, a través de programas de *I+D+i* e incrementar la colaboración con las Administraciones Públicas y el tejido socio institucional

⁴⁸⁷ Cesma-Mutua de Ceuta Smat, Ibermutuamur, Mac-Mutua de Accidentes de Canarias, MC Mutua, Mutua Gallega, Mutualia, Solimat y Unión de Mutuas. Inicialmente, los ingresos de *Corporación Mutua* superaban los 2.715,97 millones de euros y su volumen de provisiones y reservas se sitúa por encima de los 1.275,24 millones con todas sus reservas dotadas al 100%, destinados a la mejora del Sistema de Protección Social, a través del Fondo de Prevención y Rehabilitación de la Seguridad Social y del Fondo de Reserva de las Pensiones. Da cobertura a más de 3,5 millones de trabajadores, (33%) y tiene asociadas cerca de 437.000 empresas. Su red asistencial, está formada por 340 centros asistenciales, 8 hospitales propios y un equipo integrado por 6.197 profesionales de distintas áreas.

⁴⁸⁸ Suma Intermutual: <http://www.sumaintermutual.es/>. El grupo da cobertura a más de un millón novecientos mil de trabajadores y cuenta con más de 400 centros de asistencia y 1470 Servicios de Prevención.

⁴⁸⁹ Mutua Montañesa, MAZ, Umivale, Mutua Navarra y Egasat.

una organización específica independiente de la correspondiente a las funciones de colaboración en la gestión, todas las Mutuas optaron por segregar sus Servicios de Prevención mediante la constitución de Sociedades de Prevención, subrogándose en todos los derechos y obligaciones de aquellos. En todos los casos, han adoptado la forma de Sociedad de Responsabilidad Limitada Unipersonal, que, aunque inicialmente sólo pudieron actuar como Servicios de Prevención Ajenos en las empresas asociadas a la Mutua correspondiente, con la entrada en vigor de la *Ley 35/2010, de 5 de agosto*, y la nueva redacción que daba al artículo 32 *LPRL*, se abrió la posibilidad de que tales sociedades pudieran ofrecer sus servicio a cualquier empresa.

En este ámbito también se han dado pasos hacia la coordinación e integración. En julio de 2005, la totalidad de las Sociedades de Prevención de las Mutuas, 20 en la actualidad, constituyeron la Asociación de Sociedades de Prevención de Mutuas de Accidentes de Trabajo (*ASPREM*)⁴⁹⁰, que es una organización patronal, sin ánimo de lucro, miembro de pleno derecho de la CEOE, cuyo principal objetivo, además de la Negociación del Convenio Colectivo del Sector de los Servicios de Prevención Ajenos junto al resto de patronales, es la coordinación, representación, orientación, gestión, fomento y defensa de los intereses generales y comunes de sus asociados, establecimiento de convenios de colaboración, elaboración de estudios, etc., así como servir de instrumento y plataforma para el diálogo social con las organizaciones sindicales a fin de concertar políticas de interés recíproco a nivel sectorial.

2.5.2. Iniciativas para profundizar en la colaboración de las Mutuas

Entre las iniciativas para profundizar en la colaboración de las Mutuas, figura el *Plan de Actividades Conjuntas de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional 2008*⁴⁹¹, acordado entre el Ministerio de Trabajo y las Mutuas en octubre de 2008, con el doble objeto de mejorar la gestión de éstas facilitando su colaboración en la

⁴⁹⁰ <http://www.asprem.es/content/view/1/8/>

⁴⁹¹ <http://www.tt.mtin.es/periodico/perhisto/HistoBase.asp>

Gestión de la Seguridad Social y emprendiendo acciones colectivas con el fin de mejorar la eficiencia y calidad de los servicios que prestan, al tiempo de hacer pública su labor como entidades colaboradoras de la Seguridad Social para mejorar la percepción social de estas entidades y del propio Sistema.

El Plan consta de dos programas, uno para el análisis y tratamiento de reclamaciones y de la litigiosidad; y un segundo para la optimización de los recursos sanitarios sectoriales.

Respecto al primero, en colaboración con la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, se ha creado una *Oficina Virtual de Reclamaciones sobre Mutuas* para mejorar sus servicios y adoptar las medidas precisas para subsanar las deficiencias que se puedan detectar. Funciona como una ventanilla única, a la que se accede a través de la página Web de la Seguridad Social (<http://www.seg-social.es>), que, además de los canales habituales, se pone a disposición de los trabajadores para gestionar todas las reclamaciones relacionadas con las Mutuas, que se presta a la población protegida, recogiendo y tramitando sus reclamaciones a la Mutua para dar respuesta al ciudadano. La oficina virtual cuenta también con un servicio de atención telefónica línea 900 que informa a los trabajadores sobre las prestaciones de las Mutuas. Por otra parte, se ha establecido un sistema de recogida y análisis de los procesos de carácter judicial en los que intervienen las Mutuas para mejorar la litigiosidad teniendo en cuenta criterios sociales y económicos.

El segundo, trata de optimizar la gestión de los recursos propios de las Mutuas, muy concentrados y sin una adecuada cobertura en todo un territorio, y los conciertos con servicios sanitarios públicos y privados, así como impulsar la colaboración entre las Mutuas y los servicios autonómicos de salud, para conseguir la utilización recíproca y más racional de sus recursos sanitarios, con el fin de mejorar la calidad del servicio y reducir costes.

Para ello, se ha desarrollado una aplicación informática que permite conocer en tiempo real un mapa sanitario de toda España con las características (calidad, coste o capacidad) de los recursos sanitarios propios de las Mutuas y de aquellos centros públicos y

privados con los que pueden realizar conciertos. La información permite definir indicadores multidimensionales y situarlos geográficamente, tales como el nivel de utilización de los recursos propios, el número de camas por trabajador protegido, el número de horas por médico y por trabajador, o el coste por intervención de los recursos concertados.

También se puede cruzar la oferta de recursos con las necesidades para la toma de decisiones basada en indicadores objetivos, de cara, por ejemplo, a optimizar la utilización de recursos de los Servicios Públicos de Salud; prestar colaboración para la reducción de sus listas de espera; analizar los recursos privados en base a sus tarifas y calidad para reconocerlos como centros habilitados para concertar con las Mutuas; la apertura de nuevos centros; salvar la falta de especialistas sanitarios; garantizar la compensación a la Mutua por asistencias sanitarias prestadas con motivo del control de la ITCC; o la valoración de actuaciones estratégicas.

Otra actividad dentro de este programa se centra en el Estudio de la Satisfacción de la Calidad de Servicio Sanitario percibido por los trabajadores, para realizar propuestas dirigidas a la mejora de la Calidad.

En septiembre 2009 el INSS y las veinte Mutuas existentes firmaron un Protocolo General de Colaboración para mejorar el control y los servicios que se prestan a los trabajadores afectados de IT. Dado que las entidades gestoras de la Seguridad Social y las Mutuas se distribuyen la población protegida por contingencias comunes en una proporción aproximada del 42% y 58%, respectivamente, el acuerdo tiene por objeto reducir el tiempo de comunicación de los partes de baja y unificar criterios diagnósticos y de información entre las Mutuas y el INSS. Se trata de agilizar la gestión de las iniciativas de alta remitidas por las Mutuas; reducir los tiempos de gestión y simplificar el ejercicio de las competencias previstas en el artículo 128 de la LGSS, mediante la informatización de las comunicaciones entre el INSS y las Mutuas en aquellos trámites del procedimiento de las incapacidades laborales en los que ambas instancias hayan de intervenir o tener conocimiento de sus resultados, todo lo cual debe redundar en un mejor y más eficiente servicio al trabajador⁴⁹².

⁴⁹² <http://www.tt.mtin.es/periodico/perhisto/HistoBase.asp>

En octubre de 2009⁴⁹³, se eliminó la autorización previa que precisaban las Mutuas para firmar acuerdos de asistencia sanitaria y recuperación con entidades privadas, sustituyéndose por un procedimiento automatizado que garantiza mejor información y permite el control posterior sin obstaculizar la gestión, para lo se implanta el proceso telemático normalizado CAS@, que agiliza la gestión de las prestaciones sanitarias y recuperadoras que se conciertan con las Mutuas, lo que se esperaba que se tradujera en una notable eliminación de trámites burocráticos y demoras al sustituir la obligación de autorizaciones previas por la comunicación electrónica. El gasto ocasionado a las Mutuas por los conciertos de asistencia sanitaria fue de 443,3 millones de euros en 2008 y de 439,5 en 2007⁴⁹⁴.

2.5.3. Perspectivas de futuro.

Después de más de cien años de existencia, dedicadas, la mayor parte del tiempo, exclusivamente al aseguramiento del accidente de trabajo dentro de los esquemas de la Seguridad Social, y de manera voluntarista y asistencial a actividades de prevención, las Mutuas se encuentran hoy en una encrucijada.

A su actividad clásica de colaboración con el sistema de la Seguridad Social en la gestión de las contingencias profesionales se le han ido encomendado otras que, como la colaboración en la gestión de la IT por contingencias comunes y el control de sus altas y bajas; o la salida al mercado de la prevención como SPA a través de sociedades instrumentales, han supuesto una ruptura con sus esquemas tradicionales. A ello hay que añadir su actividad, junto con los agentes sociales, en la realización de actividades de prevención planificadas y dirigidas por la Seguridad Social y la Administración Laboral, además de su implicación cada vez mayor en el Sistema Nacional de Salud.

⁴⁹³ Orden TIN/2786/2009, de 14 de octubre, por la que se implanta el proceso telemático normalizado CAS@, para la tramitación de las solicitudes de autorización y comunicaciones de los conciertos con medios privados para hacer efectivas las prestaciones sanitarias y recuperadoras a cargo de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social

⁴⁹⁴ <http://www.tt.mtin.es/periodico/perhisto/HistoBase.asp>

Frente a todo ello, no está clarificada su propia naturaleza ni su razón de ser, tampoco su futuro ni lo que se espera de ellas. A todo ello podríamos añadir el cuestionamiento que del tratamiento diferenciado de los riesgos profesionales, respecto a su aseguramiento y sistema asistencial, que se viene produciendo.

2.5.3.1. Posiciones de los actores.

En un sistema de Relaciones Industriales pluralista, como el nuestro, las instituciones y realidades observables suelen ser el resultado de la interacción de los distintos actores implicados, a través de los representantes del trabajo, las empresas y el Estado mediante los planteamientos gubernamentales, explicitados a través de los procesos que se lleven a cabo, según el poder ejercido por cada uno de los actores y condicionados por las circunstancias del entorno. En España, dichos actores han definido sus estrategias respecto a las Mutuas, lo que nos proporcionará pistas sobre las orientaciones que seguirá su evolución.

a) Estrategias sindicales.

Las estrategias sindicales, de CCOO y UGT, respecto a las Mutuas, que se han ido configurando a lo largo de los últimos años⁴⁹⁵, se articulan en torno a la necesidad de una amplia y profunda modernización y reforma, como instituciones que gestionan recursos y prestaciones públicas desde la gestión privada empresarial sin la participación de los trabajadores, destinatarios de esos servicios y prestaciones, para hacerlas más eficaces y sensibles a la atención de la salud y seguridad de los trabajadores, así como para posibilitar la plena participación sindical tanto en la cogestión paritaria con los empresarios en las

⁴⁹⁵ RODRIGO CENCILLO, Fernando. *El nuevo papel de las Mutuas*. Comisiones Obreras. Valencia: Germania Serveis Gràfics. 1998; *Propuestas de la Mesa de Diálogo Social en materia de prevención de riesgos laborales*. (30 de diciembre de 2002).

<http://www.ugt.es/slaboral/documentos/dsocial/acuerdo301202.PDF>; *Programa de acción*. Documentos aprobados. 8º CONGRESO DE CC.OO. Madrid, abril de 2004.

<http://www.ccoo.es/comunes/estatico/CSCCOO/documentos/programaAccion.pdf>; 2004-2008. Una Legislatura de Diálogo Social, <http://www.ugt.es/actualidad/2008/febrero/20042008BalanceLegislatura1.pdf>; http://www.ugt.es/Revista_Union/numero209/p7.pdf.

CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS. Secretaría Salud Laboral. *Las Mutuas de*

juntas directivas, como la codecisión en la empresa para optar por una determinada Mutua y los servicios que se contratan con ella, en función de su calidad. Hasta el punto de considerar, en sus posturas unitarias, dicha reforma una de las grandes cuestiones pendientes en la democracia, que debería constituir una prioridad para el periodo legislativo que se abrió el 9 de marzo de 2008⁴⁹⁶.

Desde estas perspectivas, las Mutuas ya no significan la privatización de parte de la Seguridad Social y se considera correctamente orientada su evolución, que las ha llevado a convertirlas en atípicas instituciones de carácter semipúblico. La consolidación del actual modelo, pasa por su legitimación a través de la calidad de sus servicios. Para ello, proponen avanzar hacia su definitiva integración en el sistema público de la Seguridad Social y la democratización de su funcionamiento, haciendo de ellas entidades técnicas, independientes y profesionalizadas, capaces de actuar con eficacia en la empresa y con los trabajadores.

Para ello proponen que se abra una reflexión amplia y profunda sobre su nuevo papel y la conveniencia de adaptar sus estructuras para que incorporen a todos los sujetos e intereses afectados por sus funciones⁴⁹⁷. Para lo que demandan un Libro Blanco sobre gestión de Mutuas, con un compromiso político para mejorar el servicio y la atención que reciben los trabajadores accidentados por parte de ellas, así como para la participación de los agentes sociales y de la Seguridad Social en la gestión de los recursos públicos que manejan⁴⁹⁸.

Situaciones como el caso de un presunto fraude, a florado judicialmente en determinada Mutua, no detectado en las sucesivas auditorias efectuadas por la Intervención de la Seguridad Social, junto a que la Comisión de Control y Seguimiento no tiene competencias ni medios para ejercer un verdadero control de la gestión económica y de servicios de la Mutua, confirmaría que su actual sistema adolece de serias deficiencias y

Accidente de Trabajo y Enfermedades Profesionales. Visión sindical CC.OO. Dossier Mayo 2009.

⁴⁹⁶ Manifiesto unitario, de CCOO y UGT, del 28 de abril de 2008, Día Internacional de la Seguridad y Salud en el Trabajo: “Buena salud laboral para los trabajadores y trabajadoras”.

⁴⁹⁷ PROPUESTAS DE LA MESA DE DIÁLOGO SOCIAL EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES. (30 de diciembre de 2002)

<http://www.ugt.es/slaboral/documentos/dsocial/acuerdo301202.PDF>

⁴⁹⁸ 2004-2008. Una Legislatura de Diálogo Social

pondrían de manifiesto la urgencia de realizar cambios en su naturaleza, funciones, gobierno y sistema de control.

Ambas centrales sindicales⁴⁹⁹, han responsabilizado a las Mutuas de ocultar en los registros oficiales la realidad de las enfermedades profesionales, no declarando todas las contingencias que se producen, incumpliendo con su obligación por sus propios intereses de gestión y en perjuicio de un amplio colectivo de trabajadores, e impidiendo también la labor preventiva, además de “endosar” al Sistema Nacional de Salud a los enfermos y el coste económico de la atención. “Esta actitud irresponsable e inhumana exige la reforma de las Mutuas” de tal manera que:

- a. Se acabe con la competencia por captar empresas.
- b. Se retorne al sistema público las funciones que se transfirieron a las Mutuas en materia de gestión de las enfermedades comunes, respecto a la prestación económica de la IT y sobre las altas y bajas.
- c. Se garantice el control adecuado de los recursos públicos que éstas manejan, con una presencia continuada de Seguridad Social en su gestión.
- d. Se ofrezcan unos servicios y prestaciones de calidad a los trabajadores y a las empresas, con mentalidad de servicio público y con plena profesionalidad e independencia
- e. Se democraticen, dando a los trabajadores que las financian y que son los principales destinatarios de sus servicios y prestaciones la posibilidad de participar en la elección de Mutua y a sus representantes sindicales, presencia y participación en las Juntas Directivas en igualdad de condiciones con los empresarios.

Quieren que se asegure el mayor desarrollo de sus fines preventivos y de protección respecto a los riesgos profesionales. En este sentido, proponen medidas concretas para mejorar la eficacia de las actividades prevencionistas que desarrollan con la Seguridad

<http://www.ugt.es/actualidad/2008/febrero/20042008BalanceLegislatura1.pdf>

⁴⁹⁹ Manifiesto unitario de CCOO y UGT del 28 de abril de 2008, Día Internacional de la Seguridad y Salud en

Social, y que sus recursos financieros se orienten a incentivar la reducción de la siniestralidad en las empresas y a modernizar los sistemas de información de las contingencias profesionales de la Seguridad Social⁵⁰⁰.

Respecto a las Corporaciones de Mutuas⁵⁰¹, piden también participar en su proceso de creación para garantizar la mejora en los servicios y prestaciones, el mantenimiento del empleo y la mejora de las condiciones de trabajo de los trabajadores empleados en las Mutuas implicadas en este proceso. Están interesados en todo movimiento que implique un cambio en el modelo actual de las Mutuas, ya que al financiarse con cotizaciones sociales son un servicio público y por ello desean que se realice una mejor integración y coordinación con la Seguridad Social y el Sistema Sanitario público, así como avanzar en mejorar su gestión y en su plena democratización a través de la presencia y participación de los trabajadores en su control y gestión, como principales y últimos destinatarios de sus servicios y prestaciones. Aunque el proyecto de las Corporaciones es un avance interesante, necesitaría mayor desarrollo y profundidad en los siguientes aspectos:

- a. Potenciar los pasos para alcanzar un modelo equilibrado por tamaño e implantación de las Mutuas resultantes del proceso de fusiones/alianzas y que debería quedar establecido en un número reducido, pero equilibrado numérica y geográficamente. De tal manera que se combinara eficiencia, eficacia y cobertura de servicios y prestaciones.
- b. Racionalización de servicios, mediante el acercamiento de los centros asistenciales y rehabilitadores a los trabajadores usuarios.
- c. Universalización del acceso a la mejora de las prestaciones especiales para todos los trabajadores usuarios de la Corporación, sin discriminaciones en función de la Mutua a la que se está afiliado.

el Trabajo: *“Buena salud laboral para los trabajadores y trabajadoras”*.

⁵⁰⁰ 2004-2008. Una Legislatura de Diálogo Social

<http://www.ugt.es/actualidad/2008/febrero/20042008BalanceLegislatura1.pdf>

⁵⁰¹ Nota de Prensa de 5 de febrero de 2008.

http://www.ccoo.es/cscceo/menu.do?Información:Notas_de_prensa:17293; *Plan de Actividades Conjuntas de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional*. www.netcom.es/ccoo-amg

- d. Mejora de la actividad de asesoramiento preventivo, mediante la posibilidad de hacer una Mancomunidad de las Sociedades de Prevención de las Mutuas integrantes de la Corporación.
- e. Frenar y limitar, en principio, la competencia comercial entre Mutuas, origen de gran parte de las malas prácticas, hasta llegar a su eliminación total.
- f. Mantenimiento pleno de las plantillas de trabajadores de las Mutuas mancomunadas y cumplimiento del compromiso de promoción interna y mejora de empleo y condiciones de trabajo de sus trabajadores.
- g. Participación en los órganos de dirección de la Corporación de las organizaciones sindicales. Mejora del funcionamiento de las Comisiones de Control y Seguimiento.

b) La posición de las Mutuas.

La posición de las Mutuas, con carácter estratégico y global, viene recogida en el documento: *Prioridades de las Mutuas de Accidentes de Trabajo*, aprobado por la Asamblea General de AMAT de 30 de marzo de 2004⁵⁰².

Según este documento, las Mutuas desean seguir siendo útiles para empresarios y trabajadores, colaboradoras del sistema público de la Seguridad Social, prestadoras de servicios eficaces; que los principios mutualistas sean aplicados y adecuados, como clave para seguir con su compromiso y con plena responsabilidad social. Recoger el éxito histórico del régimen mutualista; y aportar valor añadido a la Seguridad Social. También están interesadas en mejorar su *proyección y papel social* mediante una mayor información para dar más transparencia, presencia social y mejorar su utilidad social.

Su identidad quedaría definida en torno a tres pilares que consideran irrenunciables:

⁵⁰² AMAT. *Modernización de la Seguridad Social. Su proyección sobre las Mutuas. Prioridades del Sector de Mutuas de Accidentes de Trabajo*. Informe y propuestas de AMAT. Madrid: AMAT. 2004. <http://www.amat.es/Prioridades%20del%20sector.pdf>

su condición de asociaciones de empresarios, su carácter mutualista y unas funciones esenciales, centradas en el accidente de trabajo desde 1900.

Desde esa perspectiva desean mantener separados dos planos; el mutualista (gestión del seguro sobre base mutualista) y el apoyo técnico a la gestión de la Seguridad Social, tanto a la hora de “modernizar” y definir su papel en la Seguridad Social, como al configurar la participación de los distintos intereses que confluyen en las Mutuas.

Para ellas, el poder ayudar más eficazmente a las empresas debe pasar necesariamente por profundizar en su carácter mediante una mejor aplicación de los principios mutualistas: solidaridad, ausencia de ánimo de lucro, igualdad y oportunidad de participar a través de las organizaciones empresariales, autonomía de gestión y responsabilidad mancomunada.

Si el Sistema busca en ellas su eficacia, su apuesta por una gestión más útil y eficaz se centra en gestionar de forma diferente a las administraciones públicas, con responsabilidad y con la vigilancia y control de la Administración.

Ello requiere, en primer lugar, su “modernización, partiendo de una definición clara y precisa de la política respecto a las Mutuas, que proporcionaría mayor seguridad jurídica y estabilidad; la determinación de su régimen de colaboración y la exclusividad de las tareas que se le encomienden, manteniendo sus principios y naturaleza; y la creación de órganos formales de ordenación y seguimiento. Dicha modernización, para AMAT, debería consistir en mejorar su capacidad de gestión permitiendo una mayor flexibilidad mediante normas claramente preestablecidas y la simplificación, suprimiendo autorizaciones previas a cambio de mayores controles ex-post, y transparencia para los interesados, mediante la revisión de su marco normativo en cuanto al propio modelo, órganos y funcionamiento, de acuerdo y con mención expresa a sus principios.

Para los empresarios, en cuanto a la gestión de las contingencias profesionales, las Mutuas apuestan por su tratamiento integral y una adecuada definición de su propia naturaleza, y que se amplíe su campo de actuación a la prevención y la reducción de la siniestralidad. Sus propuestas apuntan, en el plano del aseguramiento, hacia un mayor

equilibrio financiero en sus coberturas (*bonus-malus*, cálculo del capital coste); y en el preventivo, a una mejor aplicación de la LPRL, mediante la promoción de medidas preventivas y ayudas para su aplicación, el fomento de la salud laboral y el aumento de la calidad en el trabajo. En cuanto a la IT por contingencias comunes, quieren ayudar a paliar sus consecuencias negativas, mejorar su gestión y llegar a acuerdos con los servicios de salud. Respecto a los SPA, la separación de su actividad, con patrimonio y recursos propios, y el mantenimiento de su carácter no lucrativo y régimen mutualista.

Para los trabajadores, destinatarios de sus servicios, mejorar las prestaciones e incrementar la atención que se les presta, su salud y seguridad, propiciando un mayor grado de participación, aunque de naturaleza no mutualista.

Para las Mutuas, las nuevas formas de implicación o participación de los agentes sociales no se deberían superponer con la intervención administrativa, que produciría un bloqueo en su funcionamiento. El diseño de dicha participación debería ser compatible con la naturaleza mutualista, dado que, por ejemplo, en la gestión de las contingencias comunes no hay un planteamiento mutualista, y coherente con el alcance real de la participación en el conjunto del sistema, teniendo también en cuenta las experiencias de otros Estados de la UE en la búsqueda de una aproximación de los sistemas⁵⁰³.

En concreto *propone las siguientes líneas de actuación*:

1. Revisión de las normas de colaboración.
2. Fortalecimiento de la participación de los agentes sociales.
3. Reconfiguración de las relaciones con la Administración de la Seguridad Social.
4. Articulación de relaciones con otras administraciones en el ámbito de la LPRL.

⁵⁰³ El marco de referencia para dicha reforma sería:

- Estrategia Europea en Salud y Trabajo.
- Reglamento de Mutualidades de Previsión social.
- R. Participación de los trabajadores en las Sociedades Europeas.
- Informe Aldama. Sobre el Derecho de sociedades.
- LPRL en materia de Autónomos.
- Informe Durán.

5. Participación en el Consejo Tripartito.

Aunque no es representativo de todo el sector, Corporación Mutua, que integra ocho entidades, adoptó, en octubre de 2009, la *Propuesta de reordenación y estabilización del Sector de Mutuas*⁵⁰⁴, donde, haciéndose eco de las principales demandas institucionales planteadas al Sector, por la Administración, las empresas, los sindicatos y las propias Mutuas, propone: la ordenación de la competencia y modificación del régimen de excedentes y resultados; superar el actual clima de inseguridad jurídica; autonomía gestora, dentro del equilibrio en el binomio público-privado; definición del ámbito de gestión y de los medios necesarios para su ejercicio (control de absentismo, optimización de la utilización de la Red Sanitaria; asegurar el control y transparencia de la gestión, mayor participación en el gobierno de las Mutuas; definir el papel de las Mutuas en el campo de la prevención; y actualización de la denominación.

c) Posiciones Gubernamentales.

Si atendemos a las declaraciones de responsables del Ministerio de Trabajo e Inmigración, valgan las referencias periodísticas, en el horizonte se vislumbra un futuro de nuevos cambios, que pueden perfilar su nuevo modelo y quizás la consolidación definitiva para las Mutuas. El Ministerio trabaja en la creación de una Agencia de la Seguridad Social⁵⁰⁵ para dar coherencia al sistema a través de la integración de las Entidades Gestoras, que supondrá en la práctica la fusión del INSS y la TGSS⁵⁰⁶. También han anunciado la modificación del Reglamento de Colaboración, para recoger las últimas modificaciones legales y la asunción por las Mutuas de las nuevas funciones en el sistema español de protección social⁵⁰⁷, como la prestación por cese de actividad de los autónomos⁵⁰⁸.

-
- Ley Básica de cámaras como referente para articular a la participación sectorial y territorial.

⁵⁰⁴ CORPORACIÓN MUTUA. *Propuesta de reordenación y estabilización del Sector de Mutuas* Acordada por la Asamblea General de Corporación Mutua el 7 de octubre de 2009.

⁵⁰⁵ Al respecto, el *Proyecto de Ley sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social* (121/000120), presentado el 25/03/2011, incorpora una Disposición adicional séptima, por la que se autoriza al Gobierno para la creación de la Agencia Estatal de la Administración Única de la Seguridad Social.

⁵⁰⁶ *Cinco Días*, 01-04-2008.

⁵⁰⁷ http://www.tt.mtin.es/periodico/laboral/200812/informe_Autonomos.pdf.

⁵⁰⁸ *Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de*

Al respecto, uno de los objetivos estratégicos de la Seguridad Social es mantener el control de las Mutuas, sin perjuicio de que sigan trabajando de forma privada, continuando con los procesos de fusión y asociación en corporaciones, hasta conseguir que haya sólo cuatro o cinco de ámbito nacional y varias corporaciones de ámbito territorial, que permitan racionalizar sus recursos, ampliar su ámbito de cobertura y mejorar su eficiencia, para que su acción llegue con la misma calidad a todas las Comunidades Autónomas y puedan prestar asistencia por medios propios, además de compartir, no sólo las prestaciones sanitarias, sino también la gestión en cualquier ámbito de su organización: informática, política de personal, etcétera.

También, el Ministerio pretende "pilotar" con el Departamento de Sanidad un programa para que los servicios de salud de las Comunidades Autónomas y los servicios sanitarios de las Mutuas trabajen de forma más integrada. En este sentido, se está desarrollando un programa informático, en colaboración con las empresas, Mutuas y Comunidades, que permita a los médicos conocer el historial de bajas laborales de los pacientes, revisar al momento todos los permisos concedidos a un mismo trabajador con el objetivo de luchar contra el abuso en el encadenamiento de este tipo de permisos, dado que los servicios de salud de cada Autonomía son los únicos que conocen en profundidad los motivos y causas del permiso⁵⁰⁹.

d) Diálogo social.

El tema de las Mutuas se incorpora al dialogo social en el *Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones*, firmado el 2 de febrero de 2011 entre los interlocutores sociales y el Gobierno.

Al respecto se acuerda: a) Que, dado que la cuota de contingencias profesionales ya lleva incorporado un elemento de capitalización (capitales coste) que prevé deslizamientos futuros del gasto, y por tanto su cuantía debe ajustarse a los costes de las prestaciones y de su gestión, y de la prevención de la siniestralidad y demás riesgos laborales para cada sector

actividad de los trabajadores autónomos.

⁵⁰⁹ *SERVIMEDIA - Madrid - 14/05/2008*

de actividad, durante el periodo de cinco años a partir de la vigencia del acuerdo se procederá a una evaluación anual de los costes de las prestaciones así como de los costes de gestión de forma que ello propicie el ajuste de las cotizaciones profesionales en un contexto compatible con las necesidades de la coyuntura económica; b) Que las Mutuas y el INSS desarrollarán programas y criterios de colaboración a fin de controlar más eficazmente los costes empresariales derivados de los procesos de IT de duración inferior a 15 días; y c) Que los órganos directivos de las Mutuas se compondrán de las empresas con mayor número de trabajadores mutualizados, de otras designadas paritariamente por las organizaciones empresariales y de una representación de las organizaciones sindicales más representativas.

Dicho texto fue incorporado, mediante la disposición adicional decimocuarta, al *Proyecto de Ley sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social* (121/000120), con la finalidad de llevar al ordenamiento jurídico de la Seguridad Social lo establecido en dicho Acuerdo en relación con la gestión llevada a cabo por las Mutuas.

En este proceso, un nuevo actor pide entrar en escena: las Organizaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos (ATA, OPA y UPTA), que solicitan que dichas organizaciones sean convocadas a la negociación abierta relativa a la composición de los órganos de Gobierno de las Mutuas, señalando, al respecto, que actualmente más del 95% de los autónomos están mutualizados, lo que significa que más de tres millones de trabajadores por cuenta propia son mutualistas, y que estas entidades gestionan prácticamente la totalidad de sus prestaciones⁵¹⁰. Estas organizaciones han elaborado un documento sobre comentarios y propuestas de modificación al *Proyecto de Ley sobre actuación, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social*, donde piden que en los órganos directivos de las Mutuas se incluya una representación de las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos⁵¹¹.

Finalmente, por iniciativa de distintos grupos parlamentarios, el texto aprobado de

⁵¹⁰ Ticpymes.es (25/05/2011).

⁵¹¹ Comentarios y propuestas de modificación al *Proyecto de Ley sobre actuación, adecuación y*

la *Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social*, incorpora, en su Disposición adicional decimocuarta, el mandato al Gobierno para que, con la participación de los agentes sociales, aborde en el plazo de 1 año, una reforma del marco normativo de aplicación a las Mutuas, con arreglo a los siguientes criterios y finalidades:

1. “Garantizar su función de entidades colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social, fundamentalmente respecto a la protección de los derechos de los trabajadores en el ámbito de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y en la gestión de la prestación económica de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes o de la correspondiente al cese de actividad de trabajadores autónomos.
2. Asegurar el carácter privado de las Mutuas, como asociaciones de empresarios amparadas por la Constitución, protegiendo la libertad del empresario, con la participación de sus trabajadores, en la elección de la Mutua respectiva y respetando su autonomía gestora y de gobierno, todo ello sin perjuicio del control y tutela a desarrollar por la Administración, atendiendo a su condición de entidades colaboradoras con la Seguridad Social.
3. Articular su régimen económico promoviendo el equilibrio entre ingresos y costes de las prestaciones, garantizando su gestión eficiente y transparente, así como su contribución a la solidez y mejora del Sistema de Seguridad Social.
4. Establecer que los órganos directivos de las Mutuas se compondrán de las empresas con mayor número de trabajadores mutualizados, de otras designadas paritariamente por las organizaciones empresariales y de una representación de las organizaciones sindicales más representativas.
5. Promover, dada su condición de entidades colaboradoras con la Seguridad Social, el debido desarrollo de la participación de las organizaciones

sindicales y empresariales más representativas, de las asociaciones profesionales más representativas de los trabajadores autónomos, de los sindicatos más representativos y de las Comunidades Autónomas, en sus órganos de supervisión y control.”

La reforma de las Mutuas y su papel en el control del absentismo, también se incorporó a iniciativa de la patronal, al diálogo abierto sobre la negociación colectiva, finalmente frustrado, con el objetivo de dotar a las Mutuas de mayores competencias para el control de las enfermedades comunes, implicándose en su seguimiento gestionando las altas y las bajas. Así mismo, plantea que los resultados positivos obtenidos por las Mutuas reviertan sobre las empresas mediante la rebaja de sus cotizaciones a la Seguridad Social⁵¹².

2.5.3.2. Perspectivas para las actividades de Prevención.

En el ámbito de la Prevención, buena parte de las reformas recientes que han afectado a las Mutuas, que hemos analizado, junto a otras que no se han abordado, guardan una estrecha relación con algunas de las recomendaciones y propuestas contenidas en el *Informe sobre Riesgos Laborales y su Prevención: La seguridad y la salud en el trabajo en España* (Informe Durán), señalado por AMAT como uno de los pilares sobre los que se debería asentar la reforma de las Mutuas. En dicho informe, realizado por encargo directo del Presidente AZNAR al profesor DURÁN LÓPEZ⁵¹³, en 2000, se analiza la situación, entonces, de la siniestralidad laboral en España, sus causas y consecuencias, estableciendo conclusiones y propuestas de mejora. Respecto al papel y función de las Mutuas, ya en el Prólogo de su publicación, el Propio Presidente del Gobierno manifestaba su voluntad de *desarrollar y mejorar los actuales “Planes Marco” de colaboración entre el MTAS y las Mutuas, de forma que éstas puedan ser un elemento de ayuda a las PYMES, sin introducir elementos de distorsión en nuestro actual modelo de prevención.*

⁵¹² www.eleconomista.es (06/05/2011); elpais.es (31/05/2011); EFE (09/05/2011); La Vanguardia (26-05-2011).

⁵¹³ DURÁN LÓPEZ, Federico (Dir.). *Informe sobre riesgos laborales y su prevención. La seguridad y la salud en el trabajo en España.* (Informe DURÁN). Madrid: Presidencia del Gobierno, 2001.

Entre las actuaciones concretas en relación con las Mutuas, planteaba medidas relacionadas con los convenios de adhesión y para asegurar el cumplimiento de la obligación de realizar reconocimientos médicos previos y periódicos. También, en la lógica del *bonus-malus*, que las Mutuas pudieran proponer la reducción de cotizaciones de sus empresas asociadas en base a resultados positivos en la reducción de la siniestralidad, posibilitando que la eficacia preventiva de cada Mutua se tradujera en un beneficio económico directo para sus empresarios asociados, pero introduciendo medidas cautelares como su no aplicación durante los primeros años de asociación a la Mutua, para evitar la “captación de clientes”.

Respecto al modelo de gestión de la prevención en la empresa⁵¹⁴, criticaba la participación de las Mutuas en el “mercado” de los servicios de prevención, dada su doble condición de gestoras de recursos públicos y entidades especializadas que pueden actuar, como servicio de prevención, mediante una “oferta de servicios excepcional que difícilmente pueden igualar el resto de entidades”. Ello estaría dando lugar a una devaluación y burocratización de la función preventiva e introduciendo distorsiones en los precios forzando la competencia a la baja, y podría estar afectando a las reglas de la libre competencia, que deben quedar garantizadas aquí como en los restantes mercados de bienes y servicios. Frente a ello, proponía garantizar la igualdad de las diversas iniciativas que ofrecen servicios en dicho mercado, deslindando nítidamente en la actuación de las Mutuas su vertiente gestora de prestaciones y su actuación como SPA y prohibiendo que financien su actividad como SPA con cargo a los recursos públicos que gestionan. Estas cuestiones, como vimos, fueron abordadas, en su día, mediante *Real Decreto 688/2005, de 10 de junio*.

Como se puede apreciar, el informe DURÁN, vino a trazar una hoja de ruta sobre algunos aspectos relacionados con la prevención, como la variabilidad en las cotizaciones mediante el sistema *bonus-malus*, o la separación de las actividades de las Mutuas como SPA, aunque otros más controvertidos, como la unificación de las contingencias, no se hayan abordado.

⁵¹⁴ DURÁN LÓPEZ, Federico (Dir.). *Informe sobre riesgos laborales y su prevención*. Ob. Cit. p. 89 y ss.; 265 y ss.

En este sentido, el Informe propone un cambio radical en el sistema de seguro⁵¹⁵, mediante la instauración de un régimen de protección indiferenciada de riesgos comunes y profesionales, que tendría que ser abordado, con todas sus implicaciones, en el Diálogo Social. Parte de que, en España, como en la mayoría de los sistemas europeos, el aseguramiento de los riesgos profesionales se encuentra separado de los riesgos comunes, debido a que su protección surge apoyada en la responsabilidad empresarial, como consecuencia de ello goza de una situación privilegiada en cuanto a la intensidad de las prestaciones y su reconocimiento, y funciona con un régimen distinto en la financiación, organización y gestión del seguro, con la singularidad de la actuación de las Mutuas, pero apenas contiene elementos incentivadores de la prevención.

Pero, aunque un sistema público de Seguridad Social no tiene, en principio, por objeto la prevención, sí está interesado en que exista una adecuada política preventiva, que evite o disminuya las situaciones de riesgo con la consiguiente reducción del coste. Por tanto, debe incentivar la prevención y evitar que los mecanismos aseguratorios desincentiven las medidas de prevención.

En este sentido, considera que el impulso de los planteamientos preventivos exige un concepto de accidente de trabajo coherente con dichos planteamientos y que tenga en cuenta las situaciones bajo control del empresario en las que se puedan aplicar las medidas preventivas, lo que liberaría a la Seguridad Social de dichas funciones y, al mismo tiempo, debería traer a colación la procedencia de mantener una protección diferenciada para los riesgos profesionales y comunes, que mantiene criterios discriminatorios en razón de la causa que provoca la situación de necesidad.

Ello implicaría el establecimiento de la misma protección sanitaria y económica, cotización indiferenciada y la unificación de la organización y gestión del seguro, cuestión ésta que afectaría especialmente a las Mutuas y facilitaría la aclaración de su papel, ampliarían su campo de actuación y dejarían de ser “patronales” dando paso a la participación en las mismas de las organizaciones sindicales.

⁵¹⁵ DURÁN LÓPEZ, Federico (Dir.). *Informe sobre riesgos laborales y su prevención*. Ob. Cit. p. 77 y ss.; 237 y ss.

Dicha protección indiferenciada, manteniendo la responsabilidad empresarial como principio general de imputación en orden a la reparación, pero asegurada dentro del sistema público de la Seguridad Social, permitiría separar la política preventiva de los mecanismos aseguratorios, lo que no impediría que, de concurrir culpa del empresario, pudiera el accidentado exigir, a través de los procedimientos oportunos, la reparación íntegra del perjuicio ocasionado.

CAPÍTULO 3.

NATURALEZA E IDENTIDAD DE LAS MUTUAS

3.1. INTRODUCCIÓN Y ENFOQUE GENERAL DEL CAPÍTULO.

Después de más de cien años de existencia, dedicadas, la mayor parte del tiempo, de manera exclusiva al aseguramiento del accidente de trabajo dentro de los esquemas de la Seguridad Social, y de manera voluntaria y asistencial a actividades de prevención, las Mutuas se encuentran hoy en una encrucijada.

Desde su origen, recordemos que las Mutuas nacen, con el impulso y control estatales, para garantizar a los trabajadores siniestrados las indemnizaciones a que tienen derecho, de acuerdo con la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900, frente al riesgo de insolvencia o desaparición del empresario, mediante el aseguramiento de la responsabilidad de éstos en aquellas, la evolución, o transformación, de estas entidades ha sido muy importante, hasta convenirse, como hemos analizado en los capítulos precedentes en entidades de carácter instrumental integradas en el sistema público de la Seguridad Social. A través de las cuales el Estado presta asistencia a los ciudadanos.

Durante los últimos años, su actividad clásica se ha ido ampliando hasta llegar a suponer una ruptura con sus esquemas tradicionales, al tiempo que se han hecho grandes esfuerzos por colocarlas, sin ningún género de dudas y a todos los efectos, en el sector público, potenciando su papel colaborador dentro de los sistemas de la Seguridad Social y Nacional de Salud.

A pesar de ello, y su aparente consolidación, no está clarificada su propia naturaleza, ni su razón de ser, tampoco su futuro ni lo que se espera de ellas. A lo que podríamos añadir el propio cuestionamiento del tratamiento diferenciado de los riesgos profesionales, respecto a su aseguramiento y sistema asistencial.

En este sentido es ya clásico el debate doctrinal sobre determinados asuntos que, pese al tiempo transcurrido y la madurez de los argumentos, continúan sin resolverse de manera plenamente satisfactoria⁵¹⁶. Entre otras razones, porque se topan con una legislación que, de manera obstinada, mantiene la ambigüedad. Entre ellos se pueden mencionar:

1. El vínculo entre cada Mutua y sus empresarios asociados, autónomos adheridos y trabajadores protegidos.
2. El título legitimador de la actuación de la Mutua en una actividad pública como es la Seguridad Social.
3. Su naturaleza jurídica pública o privada.

A los que podríamos añadir, la dudas sobre la viabilidad de nuevas constituciones, dados los requisitos formales para su creación y funcionamiento, que establece el artículo 69 *LGSS/94*, y el papel vital que en éste tiene el patrimonio histórico, del que, obviamente, una entidad de nueva creación carecería. De hecho, según los datos a que hemos podido tener acceso⁵¹⁷, después de 1967 sólo se han constituido 13 nuevas Mutuas (no resultado de fusiones entre otras preexistentes), de las 10 lo hicieron durante el período transitorio 1967-75, y 3 entre 1982 y 1983, posteriormente, todas ellas, fusionadas, absorbidas o disueltas. El proceso de constitución de nuevas Mutuas debería, por ello, considerarse cerrado, y mantener tales requisitos como mínimos para su funcionamiento⁵¹⁸.

Así como respecto al papel, muy secundario, asignado a los trabajadores autónomos adheridos dentro de las Mutuas, única vía para acceder a muchas de las prestaciones de la Seguridad Social a las que pueden tener derecho.

⁵¹⁶ Como ya puso de relieve SEMPERE en 1986 (*Ob. Cit.* p. 98) y en 1999: La incesante metamorfosis de las mutuas patronales: ideas para el estudio, en: *Tribuna Social*, nº 100, p. 9-21.

⁵¹⁷ MINISTERIO DE TRABAJO. *Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo. Memoria económico-financiera*, 1985. Madrid: Servicio de Publicaciones, 1987.

<http://www.sima-pc.com/boe/NMUTUA.HTM>; http://www.amat.es/ms_historia.php

⁵¹⁸ Como en su día previno la disposición adicional 14ª.3 de la *Ley 14/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990*, las Mutuas autorizadas para colaborar en la gestión de la Seguridad Social que no reunieran el mínimo de empresarios y trabajadores establecido en el artículo 202 *LGSS/74*, deberían adecuarse al mismo en el plazo de tres años, en caso contrario cesarían en dicha colaboración.

3.1.1. La “modernización” de las Mutuas.

Frente a dicha situación, los actores implicados, (Estado, patronal y sindicatos) plantean diversas propuestas para aclarar su futuro, y, de paso, defender sus propios intereses. No obstante, un hecho diferencial respecto a otros momentos anteriores, es que ya nadie cuestiona su existencia y utilidad. A partir de ahí, todos coinciden también en su necesaria “modernización”⁵¹⁹, aunque aquí ya no todos coinciden en el alcance y significado del término.

Resumiendo las propuestas recogidas en el capítulo anterior:

Para las estrategias sindicales, las Mutuas ya no significan la privatización de parte de la Seguridad Social y se considera su evolución correctamente orientada, hacia su conversión en instituciones atípicas de carácter semipúblico. Su modernización debería pasar por su “legitimación”, a través de la calidad de sus servicios, la mayor atención de la salud y seguridad de los trabajadores, su definitiva integración en el sistema público de la Seguridad Social y la democratización de su funcionamiento, que consideran una de las grandes cuestiones pendientes en la democracia. Posibilitando la plena participación sindical, tanto en la cogestión paritaria con los empresarios en sus órganos rectores, como la codecisión en la empresa a la hora de optar por una determinada Mutua y los servicios que se conciertan con ella.

Por parte del sector, las Mutuas consideran que debería consistir en mejorar su capacidad de gestión permitiendo una mayor flexibilidad a cambio de mayores controles y transparencia para los interesados. Para ello habría que pasar por una definición clara y precisa de la política respecto a ellas, así como la revisión de su marco normativo, en cuanto al propio modelo, órganos y funcionamiento, de acuerdo y con mención expresa a sus principios y naturaleza mutualista.

Su identidad quedaría definida en torno a tres pilares: su condición de asociaciones

⁵¹⁹ Para el Diccionario RAE. Modernizar: Hacer que alguien o algo pase a ser moderno. Moderno, na; Que en cualquier tiempo se ha considerado contrapuesto a lo clásico.

de empresarios; su carácter mutualista, y unas funciones esenciales centradas en el accidente de trabajo desde 1900. Desde esa perspectiva, desean mantener separados el plano mutualista, centrado en la “gestión del seguro de accidentes de trabajo sobre base mutualista”; y del apoyo técnico a la gestión de la Seguridad Social, tanto a la hora de definir su papel en la Seguridad Social, como al configurar la participación de los distintos intereses que confluyen en las Mutuas. De tal manera que las nuevas formas de implicación o participación de los agentes sociales no se deberían superponer con la intervención administrativa, cuyo diseño debería ser compatible con la naturaleza mutualista, dado que, por ejemplo, en la gestión de las contingencias comunes no hay un planteamiento mutualista, y coherente con el alcance real de la participación en el conjunto del sistema, teniendo también en cuenta las experiencias de otros Estados de la UE.

Para la CEOE, la *modernización* pasaría por una adecuada definición de su propia naturaleza y, en cuanto a la gestión de las contingencias profesionales, por su tratamiento integral y la ampliación de su campo de actuación a la prevención y la reducción de la siniestralidad, mediante la promoción de medidas preventivas y ayudas para su aplicación, el fomento de la salud laboral y el aumento de la calidad en el trabajo. Respecto a los SPA, proponen la separación de su actividad, con patrimonio y recursos propios, así como el mantenimiento de su carácter no lucrativo y régimen mutualista. En relación con los trabajadores, destinatarios de sus servicios, mejorar las prestaciones e incrementar la atención que se les presta respecto a su salud y seguridad, propiciando un mayor grado de participación, aunque de naturaleza no mutualista.

Por parte del Ministerio de Trabajo e Inmigración, se apuesta por su consolidación y se vislumbra un futuro de nuevos cambios, que pueden perfilar su nuevo modelo y quizás su consolidación definitiva, que pasaría con la asunción de nuevas funciones en el sistema español de protección social, como la prestación por cese de actividad de los autónomos⁵²⁰. Todo ello manteniendo el control sobre las Mutuas, sin perjuicio de que sigan “trabajando de forma privada”, continuando con los procesos de fusión y asociación en corporaciones,

⁵²⁰ Convertido en un hecho a partir de la *Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos*.

que permitan racionalizar sus recursos, ampliar su ámbito de cobertura y mejorar su eficiencia.

En resumen, la Administración parece dispuesta a mantener su status actual, continuando con la ampliación de competencias y favoreciendo la reducción del número de entidades para dar mayor fortaleza al sector. Los sindicatos, apuestan por una mayor dedicación a la prevención y la salud de los trabajadores, su democratización, así como su integración definitiva en el sistema público de la Seguridad Social. Mientras que el propio sector es partidario de la potenciación de su carácter mutualista, manteniendo su condición de asociaciones de empresarios, y de centrar sus funciones en el accidente de trabajo. Pero todos coinciden en la necesidad de clarificar, qué son, para qué deben servir y de quién son.

3.1.2. El papel actual de las Mutuas.

A la vista de la evolución analizada en el capítulo anterior, y las perspectivas de futuro que se vislumbran a partir de las estrategias de los actores implicados que acabamos de sintetizar, parece imprescindible abordar todos los planteamientos que tienen que ver con el papel que habrían de desempeñar hoy las Mutuas, sin perder de vista el marco de referencia insustituible de la LAT de 1900.

Entendemos que el sentido fundamental de cualquier análisis sobre esas cuestiones debe estar orientado en la justificación, o no, de su existencia, cuya finalidad, o razón de ser, no es otra que la de colaborar con la Seguridad Social⁵²¹, lo que debería ser en aras a garantizar, o procurar, una mejor asistencia a los ciudadanos, si atendemos al sentido del artículo 41 de nuestra Constitución⁵²². Con independencia de su origen, hoy su propia

⁵²¹ Artículo 68 *LGSS/94*.

⁵²² La garantía de los derechos, ha sido desde sus inicios una de las esencias del constitucionalismo, el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789: “toda sociedad que no asegura la garantía de los derechos, ni determina la separación de poderes, no tiene Constitución”. Por otra parte, vinculada a la consagración de la igualdad como principio básico del nuevo orden social, se recogen las primeras menciones a los servicios de carácter social, que la nueva Administración habrá de asumir en sustitución de las instituciones que lo venían haciendo durante el periodo preconstitucional. (MUÑOZ MACHADO, R. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público*

existencia está vinculada a dicha colaboración.

No nos cabe duda de que, actualmente, el principal reto de estas entidades, sobre todo teniendo en cuenta la gravedad que suponen para nuestra sociedad, es hacer frente a los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, abordados, tal como propone AMAT, de una manera integral, desde la prevención hasta el restablecimiento cuando fuese posible.

Dicho tratamiento integral ya estaba perfilado en la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900, aunque las obligaciones patronales de seguridad, prescritas por ella, quedaron diluidas y materializadas en prestaciones post-siniestros (sanitarias e indemnizaciones económicas), inicialmente mediante el aseguramiento privado, voluntario primero y obligatorio después, y luego consolidadas con la Seguridad Social. Ello no impide, desde aquella perspectiva, que la olvidada obligación de seguridad se pueda mutualizar también, ante la incapacidad, económica y/u organizativa, de muchas empresas, sobre todo pequeñas y medianas.

En este sentido, las Mutuas, tradicionalmente, han realizado actividades de prevención, cierto es que de manera asistencial y rudimentaria por el desinterés de las autoridades y del Estado respecto a las políticas de prevención, que siempre se han dado por satisfechos con el alto nivel de protección del que han gozado los damnificados. Sin embargo, mediante sus actividades como SPA, se les ha involucrado en un mercado externo de las tareas preventivas, mediante la constitución de Sociedades Limitadas, ajenas al espíritu mutualista que, según AMAT, debería inspirar también esta actividad, propugnando el mantenimiento de su carácter no lucrativo y mutualista.

Recordemos que la LAT de 1900 instauraba, mediante la “responsabilidad industrial”, un nuevo principio ordenador de la responsabilidad del patrono por el accidente de trabajo, al margen de su culpa o negligencia, mediante la imputación del daño sufrido por el obrero directamente a aquél, beneficiario del trabajo realizado por el trabajador accidentado y creador de la situación de riesgo que provocó el accidente; reconociendo el

General. (I) (2ª Ed.). Madrid: IUSTEL, 2006, p. 34-45).

derecho del obrero a ser indemnizado por el patrono por el mero hecho del accidente. Se trataba, por tanto, de una responsabilidad de carácter objetivo, derivada de la actividad productiva, potencialmente peligrosa, y no imputable o vinculada a la culpa de nadie. Detrás de dicha responsabilidad, se vislumbraban, no obstante, el derecho del obrero y la obligación del empresario a la seguridad: “entrando en la fábrica el obrero será garantizado de todos los riesgos”⁵²³.

Así, siguiendo a RODRIGUEZ-PIÑERO⁵²⁴, durante su tramitación se defendió el sistema de responsabilidad personal y directa de empresario, frente al seguro social, por estimarlo más barato e incentivador de la prevención. Pero ésta pasaba a un terreno puramente económico de costes; si hay daño, el patrono debe repararlo, si no hay daño no hay coste, la cuestión, desde esa perspectiva estriba en si es más barata la indemnización o la prevención.

Sin embargo, el legislador de 1900, con buen criterio, ante la previsible incapacidad e insolvencia de muchas empresas, para asumir, con plenas garantías para los derechos de los trabajadores, las obligaciones que la LAT les imponía, confió al seguro voluntario, hecho a costa del patrono (en términos generales, mediante la socialización gremial de los riesgos) el cumplimiento de aquellas. Aseguramiento que más tarde se hará obligatorio.

Por tanto, el aseguramiento del accidente de trabajo pretendía proteger directamente al empleador y a su patrimonio contra el riesgo del coste de la reparación del siniestro del que la Ley le hacía directamente responsable⁵²⁵, además de suponer una garantía para el trabajador en caso de insolvencia o desaparición de la empresa. En dicho contexto, las Mutuas son, sin duda, entidades aseguradoras de naturaleza asociativa, que aseguran las obligaciones de sus empresarios mutualistas asociados frente a sus respectivos trabajadores, de manera autónoma e independiente, aunque siempre bajo el control gubernamental.

Pero se va a producir un hecho relevante y trascendental, del que no nos podemos

⁵²³ RODRIGUEZ-PIÑERO, Miguel. Seguridad Social, riesgo profesional y accidente de trabajo. *Relaciones Laborales*, 2000 (I) p. 5-7.

⁵²⁴ RODRIGUEZ-PIÑERO, M. Seguridad Social, riesgo profesional y accidente de trabajo. *Ob. Cit.* p. 5.

sustraer, que fue la integración de las Mutuas en el sistema de la Seguridad Social, a partir de enero de 1967. En ese momento, podemos decir que las sociedades Mutuas, constituidas al amparo de la Ley de 1900 y posteriores actualizaciones, que optaron por continuar, se extinguieron como tales, sufriendo una refundación y posterior paulatina metamorfosis⁵²⁶, institucionalizando su actividad en el marco de la Seguridad Social.

A partir de entonces, no sólo cambia la naturaleza de la entidad, alejándose del mutualismo (mutuas de seguros y mutualidades de Previsión social) y del hecho asociativo, sino también su actividad, pasando de asegurar la responsabilidad de sus asociados por riesgos profesionales, a colaborar en la gestión del sistema público de la Seguridad Social, formando parte del mismo.

Pero además, a diferencia de los primeros seguros de accidentes de trabajo, en los cuales ocupaba un primer plano la subrogación de la Mutua en las responsabilidades empresariales, “ahora lo decisivo es la protección del trabajador asegurado, esto es, del asalariado que realiza una actividad por cuenta de quien concierta el aseguramiento”⁵²⁷

En definitiva, desde la Ley de Bases podría afirmarse que el riesgo asegurado no era ya la posible responsabilidad civil del empresario, sino directamente los daños que el trabajador sufre en su salud, integridad física y en su capacidad laboral, a causa del accidente del trabajo⁵²⁸.

Como afirma RODRIGUEZ-PIÑERO⁵²⁹, hoy resulta evidente que un sistema de responsabilidad individual del empleador no responde a la concepción actual más solidaria de la protección social que resulta de los instrumentos internacionales, ni sería compatible con las exigencias de un sistema público de Seguridad Social que impone el artículo 41 CE, “en el que ha de incluirse ineludiblemente la protección social del accidente de trabajo”. El

⁵²⁵ RODRIGUEZ-PIÑERO, M. Seguridad Social, riesgo profesional y accidente de trabajo. *Ob. Cit.* p. 10.

⁵²⁶ SEMPERE NAVARRO. A.V. La incesante metamorfosis de las mutuas patronales: ideas para el estudio, *Tribuna Social*, nº 100, p. 9-21.

⁵²⁷ SEMPERE NAVARRO. A.V. Régimen jurídico de las Mutuas Patronales. *Ob. Cit.* p. 105

⁵²⁸ RODRIGUEZ-PIÑERO, M. Seguridad Social, riesgo profesional y accidente de trabajo. *Ob. Cit.* p. 11.

⁵²⁹ RODRIGUEZ-PIÑERO, M. Seguridad Social, riesgo profesional y accidente de trabajo. *Ob. Cit.* p. 10-11.

sistema de responsabilidad patrimonial del empresario, responde a una concepción de la protección social incompatible con nuestra Constitución, a cuya luz se impone la superación de la doctrina de la responsabilidad del empresario por el riesgo profesional. En un régimen público de Seguridad Social la protección de los riesgos profesionales no puede realizarse mediante el arcaico mecanismo de la responsabilidad patrimonial directa y objetiva del empresario.

El aseguramiento social no es el precio que el empresario paga hoy para poder realizar una actividad potencialmente generadora de daños, ni tampoco tiene una función preventiva-punitiva de forzarle a adoptar, en su propio beneficio, medidas de prevención, aunque no puede negarse alguna conexión con la existencia y exigencia de medidas preventivas, al margen de la posible responsabilidad adicional del empresario de los daños causados por su propia culpa⁵³⁰.

Desde la perspectiva del aseguramiento, tesis que no comparte DESDENTADO BONETE⁵³¹, se ha pasado de un aseguramiento por cuenta e interés propio, como es técnicamente el seguro de responsabilidad, a un aseguramiento en interés de un tercero y a su favor, de modo que el “asegurado” sería el único titular del derecho a las prestaciones frente a la entidad gestora, única deudora o responsable del pago de las correspondientes prestaciones. En lenguaje del seguro, el riesgo asegurado no sería ya la posible responsabilidad personal y directa del empresario (que pasaría de asegurado a tomador del seguro), sino el daño sufrido por el trabajador accidentado. No siendo la cuota a cargo del empresario una prima de seguro a su favor, sino una “cotización” social que abre el derecho del beneficiario a la prestación de Seguridad Social. Por tanto, ha de entenderse superado el fundamento originario de la protección del accidente de trabajo, el principio de riesgo

⁵³⁰ RODRIGUEZ-PIÑERO, M. Seguridad Social, riesgo profesional y accidente de trabajo. *Ob. Cit.* p. 13. CORREA CARRASCO, Manuel. Accidente de trabajo, responsabilidad empresarial y aseguramiento. Albacete: Bomarzo, 2008, p.147 y ss.

⁵³¹ Para quien, en realidad, sigue existiendo un aseguramiento de la responsabilidad empresarial a través de la Seguridad Social y es la subsistencia de esa responsabilidad en el marco de un aseguramiento público la que explica y justifica las especialidades de la cobertura de los accidentes de trabajo. DESDENTADO BONETE, Aurelio. La responsabilidad empresarial por los accidentes de trabajo. Estado de la cuestión y reflexión crítica sobre el desorden en el funcionamiento de los mecanismos de cobertura. En: AA.VV. *El futuro de la jurisdicción social. Congreso de Magistrados del Orden Social*. Madrid: CGPJ, 2007, p. (427-442).

profesional. La protección social del accidente de trabajo tiene hoy la misma base de solidaridad social que el régimen público de la Seguridad Social, del que forma indisolublemente parte⁵³².

Desde la perspectiva constitucional, el fundamento de la tutela del accidente de trabajo tiene que basarse en la solidaridad colectiva organizada por el Estado a favor de quien está en una situación de necesidad. Dicha vinculación genética puede merecer una atención particular por la Seguridad Social, manteniendo una tutela diferencial, preferencial y diversificada dentro del sistema público. Sin embargo, aún se mantienen en la doctrina y jurisprudencia elementos de continuidad con las construcciones del pasado, muy contaminadas con la idea de la responsabilidad del empresario⁵³³.

Siguiendo a RODRIGUEZ-PIÑERO⁵³⁴, Una de las causas que puede explicar que la integración del accidente de trabajo dentro del sistema de la Seguridad Social no se haya llevado a sus últimas consecuencias, es la posibilidad de cubrir su protección mediante una “entidad aseguradora privada”. Sin embargo, hoy se está haciendo compatible un régimen público de Seguridad Social con mecanismos de gestión privada del aseguramiento sin alterar la sustancia pública del sistema y el carácter social del derecho a las prestaciones. La transformación de las Mutuas y su actuación más allá de la gestión de las contingencias profesionales, confirmaría que tal colaboración, al igual que la de las empresas, no condiciona ni desnaturaliza el régimen público de la protección del accidente de trabajo.

Como la doctrina mercantilista ha advertido, si bien en épocas pasadas no ofrecía dudas el hecho de que las Mutuas eran verdaderas compañías aseguradoras y celebraban con sus asociados verdaderos contratos de seguros, en la actualidad no puede sostenerse tal afirmación. La vinculación con la función pública de la Seguridad Social obliga a ver a la Mutua como una entidad que realiza su actividad colaboradora valiéndose de técnicas asegurativas, “características jurídico-asegurativas que perviven en el mecanismo de

⁵³² RODRIGUEZ-PIÑERO, M. Seguridad Social, riesgo profesional y accidente de trabajo. *Ob. Cit.* p. 12.

⁵³³ RODRIGUEZ-PIÑERO, M. Seguridad Social, riesgo profesional y accidente de trabajo. *Ob. Cit.* p. 13.

⁵³⁴ RODRIGUEZ-PIÑERO, M. Seguridad Social, riesgo profesional y accidente de trabajo. *Ob. Cit.* p. 14.

cobertura de las contingencias de los accidentes de trabajo⁵³⁵, subordinadas a los fines de la Seguridad Social. En este sentido, se venía considerando que en el nexo empresa-Mutua concurren los elementos esenciales de todo contrato de seguro, aunque bajo una fórmula singular de aseguramiento incardinado en el sistema de Previsión Social⁵³⁶. Frente a lo que SEMPERE⁵³⁷ propone que, en las actuales circunstancias, “lo procedente consiste en interrogarse cuál sea su situación”.

Si nos adherimos a los planteamientos anteriores, las Mutuas ya no son entidades aseguradoras, ni los empresarios son los asegurados, aquellas han pasado a ser entidades constituidas con el principal objetivo de colaborar en la gestión de la Seguridad Social (artículo 68.1 *LGSS/94*) y éstos “tomadores del seguro”, mientras que los asegurados ahora son los trabajadores contratados por los empresarios asociados, así como, de manera directa, los trabajadores autónomos adheridos. De esta forma, ¿qué título tendrían los empresarios que legitimara el control sobre las cuotas, que son recursos de la Seguridad Social desde su devengo, y su gestión a través de las Mutuas?

Así, podríamos concluir que, con independencia de su origen y avatares de su evolución, a partir de su integración en el sistema de la Seguridad Social, cambia su naturaleza original, de mutualidades de seguros independientes, y pasan a ser una suerte de entidades finalistas colaboradoras, cuya naturaleza no está clara, de tal manera que hoy su propia existencia está vinculada a dicha colaboración, por lo que su justificación tiene que pasar necesariamente por su contribución a un mejor desarrollo de los fines de la Seguridad Social, en términos generales.

Pero ¿Cómo se consigue?; ¿Mediante una colaboración general, o específica para los riesgos profesionales? y ¿cómo se mide dicha contribución?; ¿A través de qué modelo organizativo?

⁵³⁵ (TIRADO SUAREZ. *Configuración jurídico-asegurativa...*, citado SEMPERE p. 105 nota 33)

⁵³⁶ REÑÉ. Naturaleza social del Seguro de Accidentes de Trabajo. *Revista Española de Seguridad Social* n. 4, 1949. P. 669 y ss. (citado por SEMPERE NAVARRO. A.V. *Régimen jurídico de las Mutuas Patronales Ob. Cit.* p. 104)

⁵³⁷ SEMPERE NAVARRO. A.V. *Régimen jurídico de las Mutuas Patronales Ob. Cit.* p. 104

Su permanencia y el papel actual asignado en dicho sistema se puede explicar: bien por una mera estrategia organizativa y descentralizadora de la gestión de sus funciones, apoyada en su trayectoria de eficiencia económica y de su modelo organizativo de empresa privada; O en atención a su especialización en la actuación global e integral frente a los riesgos profesionales, incluida la prevención; Aunque también puede tratarse sólo de una inercia institucionalizada con la que no se sabe muy bien qué hacer.

En el primero de los casos contaría la cuenta de resultados económicos.

Mientras que en el segundo importaría más su incidencia en la siniestralidad y la asistencia prestada a los afectados.

En cuanto a la tercera, sólo interesaría el grado de satisfacción de los distintos actores directamente implicados, de manera que no generen conflictos.

Desde este enfoque, y atendiendo a su naturaleza y evolución, la colaboración de las Mutuas en el terreno de las contingencias comunes no sería sino una externalización de las obligaciones del sistema de la Seguridad Social, buscando, en base a su trayectoria de eficiencia económica y organizativa, unos mejores resultados en su gestión.

Sería conveniente aclarar si se trata de una opción descentralizadora (y/o pseudo privatizadora); o, si por el contrario del mantenimiento consciente de un modelo específico para la gestión diferenciada de las contingencias profesionales, y otras, innovador y participativo; o, sencillamente, si nos encontramos ante una incrustación institucional consecuencia de la tradición.

Cuestiones, por otra parte, todas ellas, habituales en los procesos de incrustación y sedimentación institucional⁵³⁸, donde al principio está clara la función que crea y da contenido al órgano, pero después, paulatinamente, es el propio órgano el que cobra su propia vida hasta enmascarar la función inicial por la de mantenerse y garantizar su propia existencia y la continuidad de sus procedimientos, prácticas y dirigentes (lo que nos llevaría

⁵³⁸ POOL, Michael. *Relaciones Industriales. Modelos y orígenes de la diversidad nacional*. Madrid: Ministerio de Trabajo, 1993, pp. 60-61.

a la teoría de agencia)⁵³⁹.

Interesa, igualmente conocer y aclarar su naturaleza (despejada su razón de ser). Es preciso partir de, o intentar dilucidar, lo que son realmente hoy; ¿Qué dice la Ley y su actual regulación? ¿Qué se desprende de la legislación general que les afecta? Pero creemos que el análisis de su naturaleza no debería hacerse sólo desde una perspectiva jurídica, sino, también según lo que sean de *facto* (*descubrir el velo* que oculta su verdadera naturaleza).

Son, sin embargo, en cualquiera de los supuestos planteados, cuestiones a resolver y definir globalmente en el ámbito de la política institucional del sistema de la Seguridad Social, en interacción con las estrategias de los actores del sistema de relaciones industriales involucrados, incluidos, en este caso, los directivos de las propias Mutuas, limitados, todos, por los condicionamientos del entorno (económico, financiero, demográfico, etc.)⁵⁴⁰.

⁵³⁹ LOREDO FERNÁNDEZ, Enrique; SUÁREZ SERRANO, Eugenia; VENTURA VICTORIA, Juan. Discrecionalidad directiva en las Mutuas de Accidentes de Trabajo. *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*. 2001, (10): 465-483.; LOZANO, M.ª Belén; MIGUEL HIDALGO, Alberto de; PINDADO GARCÍA, Julio. Propiedad y gestión en el mercado de control empresarial: un enfoque de agencia. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*. 2005, 34 (124): 113-139; REDACCION DE CAPITAL HUMANO. Mutuas: reestructuración y crecimiento. *Capital Humano*. 1994, (71): 36-41; SUAREZ SERRANO, Eugenia; VENTURA VICTORIA, Juan. Las mutuas de accidentes de trabajo dentro de la Seguridad Social: ¿colaboración o competencia? *Hacienda Pública Española*. 1999, (151): 71-83. En este trabajo se analizan las Mutuas como una fórmula híbrida de gobierno de las transacciones sanitarias. Tras estudiar, conforme a la Economía de las Organizaciones, los incentivos del sector, se obtiene evidencia empírica sobre los niveles de satisfacción de sus usuarios a través de una encuesta postal a 443 empresas. Los resultados confirman una mayor satisfacción en las Mutuas que en la Seguridad Social. Además, en la segmentación realizada, se pone de manifiesto la capacidad de este caso de competencia gestionada para adoptar el servicio a los distintos segmentos del mercado. LOZANO, M.ª Belén; MIGUEL HIDALGO, Alberto de; PINDADO GARCÍA, Julio. Propiedad y gestión en el mercado de control empresarial: un enfoque de agencia. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*. 2005, 34 (124): 113-139.

⁵⁴⁰ POOL, Michael. Relaciones Industriales. Modelos y orígenes de la diversidad nacional. Madrid: Ministerio de Trabajo, 1993, pp. 34 y ss.

3.2. NATURALEZA DE LAS MUTUAS DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.⁵⁴¹

3.2.1 Régimen Jurídico.

3.2.1.1. Actual concepto y definición de Mutua.

La configuración actual de las Mutuas viene definida en la Sección 4ª del Capítulo VII, Título I de la *LGSS/94* (artículos 68 al 76)⁵⁴²; dedicada a la colaboración en la gestión de la Seguridad Social, que queda reservada a Mutuas y a empresas⁵⁴³, aunque dejando abierta la posibilidad de que también se pueda realizar por asociaciones, fundaciones y entidades públicas y privadas, previa su inscripción en un registro público (artículo 67).

Dicha configuración y su concepto actual, es, como analizamos a lo largo del capítulo anterior, el resultado de la paulatina incorporación, tanto a la *LGSS/94*⁵⁴⁴ como al

⁵⁴¹ MERCADER UGUINA, Jesús R. (Coord.) *Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*, Madrid: LA LEY, 2007; POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto. Naturaleza de las Mutuas de Accidentes de Trabajo. En: *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Nº 30, 2007, pp. 53-88; SEMPERE NAVARRO, Antonio V. Las Mutuas de Accidentes de trabajo y Enfermedades de Trabajo: Organización, composición y funciones. La colaboración gestora de las empresas individuales. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Ob. Cit. p. 563-598; VALENZUELA DE QUINTAS, Enrique. Las Mutuas de Accidentes de trabajo y Enfermedades de Trabajo: Nacimiento, evolución y perspectivas de futuro. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Ob. Cit. p. 539-562.

⁵⁴² Subsección 2ª.

⁵⁴³ En la forma establecida en el Artículo 77 *LGSS/94*.

⁵⁴⁴ Inicialmente el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por *Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio*, incorporó las modificaciones introducidas en el marco normativo regulador de la colaboración de las Mutuas por las estudiadas *Leyes 4/1990, de 29 de junio* y *22/1993, de 29 de diciembre*. Posteriormente, dicho marco normativo ha sido actualizado por la *Ley 42/1994, de 30 de diciembre*, que añadió los apartados 70.4, 71.3, 76.3 y modificó el apartado 75.3; la *Ley 30/1995, de 8 de noviembre*, que modificó la disposición adicional 11ª; la *Ley 13/1996, de 30 de diciembre*, que modificó el Art. 70.2 y, de nuevo, la disposición adicional 11ª; la *Ley 66/1997, de 30 de diciembre*, que sistematizó diversas modificaciones anteriores introduciendo un nuevo concepto y “definición” de Mutua, más acorde con la nueva situación, mediante la modificación del Art. 68; la *Ley 55/1999, de 30 de diciembre de medidas fiscales*, que añadió los apartados 4 y 5 al Art.71; la *Ley 53/2002, de 30 de diciembre*, que añadió la disposición adicional 34ª; la *Ley 52/2003, de 10 de diciembre*, que, una vez más, modificó la disposición adicional 11ª; la *Ley 51/2007, de 26 de diciembre*, posición final 8ª, que ha modificado los artículos 68, 73, 76, 87, 200, 201 y la disposición adicional 40ª; la *Ley 2/2008, de 23 de diciembre*, modifico el art. 76.4; la *Ley 26/2009, de 23 de diciembre* modificó el artículo 73; *Ley 35/2010, de 17 de septiembre*, de nuevo el artículo 73; la *Ley 39/2010, de 22 de diciembre*, con efectos desde el 1 de enero de 2011, los arts. 71-74 y 76.

*Reglamento General sobre colaboración de las Mutuas de 1995*⁵⁴⁵, de buena parte de las modificaciones que, en su ámbito, se han ido produciendo a lo largo de los últimos años, aliviando, en parte, su dispersión e inseguridad.

En cuanto a su régimen jurídico, la *LGSS/94* define y contempla aspectos sustanciales sobre su naturaleza y régimen constitutivo y de funcionamiento, que el *Reglamento sobre colaboración de las Mutuas* desarrolla, de tal manera que, aunque éste, en su artículo 1, sobre normas reguladoras, establece que la colaboración en la gestión de la Seguridad Social atribuida a las Mutuas se regirá, sin perjuicio de atenerse a las restantes normas de la *LGSS/94* y a las disposiciones legales o reglamentarias que le sean aplicables, por las normas de dicho Reglamento y sus disposiciones de aplicación y desarrollo, sus contenidos normativos sobrepasan con creces la mera función colaboradora, abarcando toda su regulación sustantiva.

El artículo 68.1 *LGSS/94*⁵⁴⁶, define a las *Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social*, como “asociaciones, debidamente autorizadas por el Ministerio de Trabajo, que con tal denominación se constituyan, sin ánimo de lucro y con sujeción a las normas reglamentarias, por empresarios que asuman al

⁵⁴⁵ Por su parte, el Reglamento General de colaboración de las Mutuas, aprobado por *Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre*, ha sido modificado también en varias ocasiones para adaptarlo a las actualizaciones indicadas. En primer lugar, mediante *Real Decreto 250/1997, 21 de febrero*; y *Real Decreto 576/1997, de 18 de abril*; *Real Decreto 1117/1998, de 5 de junio*; *Real Decreto 706/1997, de 16 de mayo*. Más tarde, por *Real Decreto 428/2004, de 12 de marzo*, con el fin de regular el régimen jurídico de la gestión por las Mutuas de la cobertura de las contingencias profesionales de los trabajadores por cuenta propia, tanto del RETA como de los incluidos en el REA y en el RETM, incorporando, así mismo, las disposiciones contenidas en el Art. 2.1. de la *Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social*. También fue modificado por *Real Decreto 688/2005, de 10 de junio*, por el que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas como servicio de prevención ajeno (Arts. 13 y 37). *Real Decreto 1041/2005, de 5 de septiembre*, y finalmente mediante *Real Decreto 1765/2007, de 28 de diciembre*, donde se regula la figura de la Corporación Mutua. *Real Decreto 1382/2008, de 1 de agosto, por el que, en desarrollo de la Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, y la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo, se modifican diversos reglamentos generales en el ámbito de la Seguridad Social*; *Real Decreto 295/2009, de 6 de marzo, por el que se regulan las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social por maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural*, añade la disposición adicional 11; *Real Decreto 328/2009, de 13 de marzo, deroga la disposición final 3 y modifica el art. 62.3*; *Real Decreto 38/2010, de 15 de enero, deroga artículo 14.2, modifica los arts. 12, 13.3, 35.3 y añade el Título III*.

⁵⁴⁶ Y, en coherencia con el mismo, artículo 2 del *Reglamento sobre Colaboración*.

efecto una responsabilidad mancomunada y con el principal objeto de colaborar en la gestión de la Seguridad Social, sin perjuicio de la realización de otras prestaciones, servicios y actividades que le puedan ser legalmente atribuidas”. En definitiva, asociaciones de empresarios, sin ánimo de lucro, constituidas con el principal objeto de colaborar en la gestión de la Seguridad Social con la responsabilidad mancomunada de sus miembros.

Dicha colaboración, según el artículo 68.2 *LGSS/94*, comprende actualmente las siguientes actividades, que las Mutuas realizan con ausencia de lucro, exención tributaria y la responsabilidad mancomunada de sus asociados:

1. Gestión de contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales⁵⁴⁷.
 - a) Del personal al servicio de los empresarios asociados.
 - b) De los trabajadores autónomos adheridos.
2. La realización de actividades de prevención, recuperación y demás previstas en la *LGSS*.
3. La gestión de la prestación económica de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes.
 - c) De los trabajadores empleados por los empresarios asociados que hayan ejercitado dicha opción.
 - d) De los trabajadores autónomos adheridos.
4. Las demás actividades, prestaciones y servicios de Seguridad Social que les sean atribuidas legalmente. Entre ellas, la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos⁵⁴⁸.

⁵⁴⁷ La disposición adicional 18ª de la *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, modificando la *LGSS/94*, regula el riesgo durante el embarazo y durante la lactancia natural, las prestaciones correspondientes, con la naturaleza de prestaciones derivadas de contingencias profesionales, cuya gestión y pago corresponde a la Mutua o entidad gestora encargada de la cobertura de dichos riesgos. Por otra parte, el artículo 4 de la *Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo*, les reconoce el derecho a la protección frente al riesgo durante el embarazo y durante la lactancia.

Todo ello, además de las actividades que las Mutuas puedan desarrollar, fuera del ámbito de la Seguridad Social, como Servicio de Prevención Ajeno, al servicio de sus empresas asociadas y de cualquier otra empresa, de acuerdo con lo dispuesto en la *LPRL* y en sus normas reglamentarias de desarrollo. Actividades que realizan a través de sociedades instrumentales denominadas “de Prevención”.

Su actividad colaboradora no puede servir de fundamento a operaciones de lucro mercantil, ni dar lugar a la concesión de beneficios económicos de ninguna clase a favor de los empresarios asociados, ni a la sustitución de éstos en las obligaciones que se derivan de su condición de tales⁵⁴⁹.

En cuanto su organización económico-empresarial no lucrativa, tanto para la realización de actividades propias de su colaboración en la gestión como de las actividades de prevención reguladas en la *LGSS/94*, su artículo 68.3⁵⁵⁰, establece que las operaciones que lleven a cabo las Mutuas se reducirán a repartir entre sus asociados y *adheridos*⁵⁵¹, mediante las correspondientes cuotas y, en su caso, de la responsabilidad contraída:

- a) El coste de las prestaciones.
- b) El coste de los servicios y actividades preventivas relacionadas con las prestaciones que gestiona.
- c) La contribución a los servicios Comunes de la Seguridad Social.
- d) Los gastos de administración de la propia entidad, con las limitaciones reglamentarias.

⁵⁴⁸ Art. 16. Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos. “Dado que las Mutuas son entidades colaboradoras del sistema público de Seguridad Social, se ha considerado a estas entidades las más adecuadas desde el punto de vista del encaje jurídico para gestionar el sistema y en particular la prestación económica para el trabajador autónomo en situación de cese de actividad”. Exposición de motivos.

⁵⁴⁹ Art. 5 *Reglamento sobre colaboración*.

⁵⁵⁰ Art. 7 *Reglamento sobre colaboración*.

⁵⁵¹ La Disposición final 8ª seis de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, lo aplica también a los trabajadores por cuenta propia que tengan cubiertas las contingencias con la Mutua.

La responsabilidad mancomunada de los empresarios asociados, se extiende a todas las obligaciones que, legal o contractualmente, alcancen a la Mutua cuando ésta no las cumpla a su debido tiempo, sin que los Estatutos puedan establecer ninguna limitación al respecto⁵⁵².

Para la realización de su actividad, las Mutuas gestionan dos masas patrimoniales:

El *patrimonio adscrito* a ellas por la Seguridad Social, integrado por todos los ingresos que las Mutuas obtengan procedentes de las cuotas de la Seguridad Social como consecuencia de la gestión desarrollada, así como los bienes muebles o inmuebles en que puedan invertirse dichos ingresos, y las rentas y rendimientos y, en general, los derechos acciones y recursos relacionados con los mismos, que forman parte del patrimonio de la Seguridad Social y están afectados a los fines de ésta⁵⁵³.

El *patrimonio histórico*⁵⁵⁴, cuya propiedad les corresponde en su calidad de asociación de empresarios, sin perjuicio de la tutela del Ministerio de Trabajo, que se halla igualmente afectado estrictamente al fin social de la entidad, sin que de su dedicación a los fines sociales de la Mutua puedan derivarse rendimientos o incrementos patrimoniales que, a su vez, constituyan gravamen para el patrimonio único de la Seguridad Social.

Según cuál sea el origen de sus resultados positivos, las Mutuas deben aplicarlos de la siguiente manera:

Los resultados positivos anuales obtenidos en su gestión de las contingencias profesionales, tanto de trabajadores asalariados al servicio de sus empresarios asociados como de los autónomos adheridos, se destinan, en primer lugar, a la constitución de las reservas reglamentarias⁵⁵⁵ y, una vez cubiertas, el 80 por 100 de los resultados positivos

⁵⁵² Art. 8 *Reglamento sobre colaboración*.

⁵⁵³ Conforme a lo establecido en los artículos 17, 68.4.y 80.1 *LGSS/94*

⁵⁵⁴ Bienes incorporados al patrimonio de las mutuas con anterioridad a 1 de enero de 1967 o durante el período comprendido entre esa fecha y el 31 de diciembre de 1975, siempre que en este último caso se trate de bienes que provengan del 20 por 100 del exceso de excedentes, así como los que procedan de recursos distintos de los que tengan su origen en las cuotas de Seguridad Social. (Art. 68.4 *LGSS/94*).

⁵⁵⁵ Según dispone el artículo 65.6 del *Reglamento sobre Colaboración*.

debe adscribirse al Fondo de Prevención y Rehabilitación, a disposición del Ministerio de Trabajo. Del resto, un diez por ciento se destina a la asistencia social a favor de los colectivos protegidos y el otro diez por ciento restante a reservas voluntarias estatutarias o también a la asistencia social⁵⁵⁶.

Los procedentes de la gestión de la prestación económica de IT, también de ambos colectivos, asalariados y autónomos, se deben destinar a la Reserva de estabilización de IT, hasta un máximo del 25% de las cuotas gestionadas y el exceso de los resultados positivos al Fondo de Reserva de la Seguridad Social⁵⁵⁷.

En cuanto a los bienes y derechos que integran el patrimonio histórico, propiedad de las Mutuas, que deben estar materializados en bienes del inmovilizado utilizados directamente en la gestión o invertidos, su administración ha de realizarse teniendo en cuenta su estricta afectación al fin social de la entidad⁵⁵⁸, y los rendimientos que produzcan deben revertir, en todo caso, al patrimonio histórico, sin que en ningún caso, ni los bienes ni, en su caso, los rendimientos puedan desviarse hacia la realización de actividades mercantiles⁵⁵⁹.

Es importante destacar que también los rendimientos positivos procedentes de las Sociedades de Prevención, percibidos por la Mutua, siguen el mismo régimen que los ingresos de su patrimonio histórico⁵⁶⁰.

Las Mutuas, desde otra perspectiva, también son empresas con trabajadores a su cargo⁵⁶¹, y en su calidad de tales, sin perjuicio de lo dispuesto en el Reglamento de colaboración, están sujetas a las normas laborales y de Seguridad Social que como empleadoras les afecten. No obstante, deben asumir respecto de su propio personal la protección de las contingencias profesionales, así como la cobertura de la prestación

⁵⁵⁶ Artículos 73 LGSS; 66 y 90 *Reglamento sobre Colaboración*.

⁵⁵⁷ Artículos 73.3 y 79 *Reglamento sobre colaboración*.

⁵⁵⁸ Según el artículo 68.1 *LGSS/94*, colaborar, sin ánimo de lucro, en la gestión de la Seguridad Social, sin perjuicio de la realización de otras prestaciones, servicios y actividades que le sean legalmente atribuidas.

⁵⁵⁹ Artículos 50-52 *Reglamento sobre colaboración*.

⁵⁶⁰ Artículo 13.3 e) *Reglamento sobre colaboración*.

económica por IT derivada de contingencias comunes, sin que por ello adquirieran el carácter de empresarios asociados de sí mismas.

3.2.1.2. Naturaleza, de derecho y de hecho, de las Mutuas.

Si nos atenemos al contenido literal de los textos legales definitorios que hemos examinado, podría concluirse que frente a las Mutuas nos encontramos con “asociaciones” “mutuas” “privadas”, pero cuando se indaga en las características de dichos adjetivos sustantivados y la actuación real de las Mutuas de Accidentes de Trabajo, nos asaltan serias dudas, tanto en cuanto que sean asociaciones, como que se trate de mutualidades, así como sobre su naturaleza pública o privada.

Así, cuando el art. 68 *LGSS/94*, define a las Mutuas como asociaciones constituidas por empresarios, enseguida podemos preguntarnos sobre la naturaleza del ente asociativo, e incluso sobre el propio hecho asociativo. Ya que si, efectivamente, antes de su integración en el sistema de la Seguridad Social, estaba clara su condición de asociaciones mutualistas, las actuales circunstancias en que se desenvuelven, de hecho y de derecho, plantean serios interrogantes al respecto.

a) “Levantamiento del velo”

Echamos mano aquí de la “doctrina del levantamiento del velo” (*to lift the veil*) de la jurisprudencia norteamericana, o desentenderse de la personalidad jurídica de la entidad (*disregard of legal entity*)⁵⁶², interpretada en el sentido literal de sus enunciados, por la elocuencia plástica de su significado, al margen, desde luego, de su aplicación doctrinal y jurisprudencial a supuestos de abuso de derecho y fraude de ley, fundamentalmente en las sociedades de capital⁵⁶³. Esto, con el objeto de intentar descubrir la verdadera situación en

⁵⁶¹ D. Ad. 1ª *Reglamento sobre colaboración*.

⁵⁶² LASARTE ÁLVAREZ, Carlos. *Principios de Derecho Civil I. Parte General y derecho de la persona* (14ª). Madrid: Marcial Pons. 2008. pp. 291-292.

⁵⁶³ Desde esa perspectiva, se entiende el *levantamiento del velo corporativo* como descubrimiento de la protección que da el velo de la persona jurídica a los socios ante una vulneración del principio de buena fe contractual, utilizando a la sociedad con la intención de defraudar los intereses de terceros, entre ellos, los

que se encuentra la entidad. Se trataría de prescindir de la ficción o forma legal que supone la personalidad y analizar las Mutuas, tanto desde el punto de vista del fundamento de su existencia, como de las condiciones de admisibilidad de los distintos tipos de personas jurídicas reconocidos por el sistema jurídico.

Para ello, con objeto de indagar en su naturaleza jurídica, si nos detenemos en su propia denominación: “*Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social*”, nos encontramos con tres elementos que delimitan, al mismo tiempo, su naturaleza, objeto y ámbito. Se trataría, en primer lugar de entidades “Mutuas”, o sea, a las que se les ha colocado en el terreno del mutualismo y de las mutualidades; en segundo lugar, su finalidad y objeto está centrado en el riesgo de “accidente de trabajo y la enfermedad profesional”; y, por último, el tratamiento de éste y la actuación de aquella no son susceptibles de un planteamiento autónomo o privado, sino que expresamente están delimitados dentro del ámbito de la “Seguridad Social”. Es más, la pertenencia a la Seguridad Social, no sólo parece estar referida al riesgo en cuya gestión colabora, sino a la misma Mutua como entidad.

Si atendemos a su definición, (artículo 68.1 *LGSS/94*): “asociaciones, debidamente autorizadas por el Ministerio de Trabajo, que con tal denominación se constituyan, sin ánimo de lucro y con sujeción a las normas reglamentarias, por empresarios que asuman al efecto una responsabilidad mancomunada y con el principal objeto de colaborar en la gestión de la Seguridad Social, sin perjuicio de la realización de otras prestaciones, servicios y actividades le puedan ser legalmente atribuidas”, encontramos tres grupos de elementos conformadores, el primero privado y los otros dos públicos:

1. Naturaleza: Asociaciones de empresarios, sin ánimo de lucro, con el principal objeto de colaborar en la gestión de la Seguridad Social, cuyos socios asumen al efecto una responsabilidad mancomunada.

derechos de los trabajadores. Así, en los supuestos en donde la jurisprudencia española ha aplicado estas teorías existe, como denominador común, es el hecho de contrarrestar los supuestos de abuso de derecho e impedir el fraude de ley. Lógicamente, no es éste el sentido que nosotros queremos utilizar.

2. Un objeto principal que sirve de nexo: colaborar en la gestión de la Seguridad Social.
3. Constitutivos: Deben ser autorizadas por el Ministerio de Trabajo; actúan con sujeción a las normas reglamentarias; su objeto principal sólo puede ser ampliado mediante la atribución legal, a la realización de otras prestaciones, servicios y actividades (de la Seguridad Social). En este sentido, conviene resaltar que, según el art. 72 *LGSS/94*, el cese en la colaboración, por propia voluntad o por retirada de la autorización por parte del Ministerio de Trabajo, implica su liquidación y, concluido el proceso liquidatorio, el destino del resultado económico positivo a los fines generales de la Seguridad Social que determinen sus Estatutos.

3.3. ¿SON LAS MUTUAS ASOCIACIONES?⁵⁶⁴

¿De qué tipo de asociaciones se trata?; ¿Quiénes son sus asociados?; ¿Cuál es su objeto?

Planteaba SEMPERE⁵⁶⁵, que siendo claro e indiscutido su carácter asociativo, en cuanto integrador de un conjunto de empresarios, resulta preciso determinar cuál sea la naturaleza de tal asociación.

En este sentido, y en primer lugar, cuando el artículo 68.1 *LGSS/94* define a las Mutuas como asociaciones constituidas por “empresarios”, habrá que considerar empresarios en su sentido de empleadores, del artículo 1.2 del *Estatuto de los Trabajadores*, o, más propiamente, a quienes se refiere el art. 99.3 *LGSS/94*: “toda persona natural o jurídica, pública o privada, por cuya cuenta trabajen las personas incluidas en su campo de aplicación”.

⁵⁶⁴ Conjunto de los asociados para un mismo fin y, en su caso, persona jurídica por ellos formada. RAE *Diccionario de la Lengua Española* (22ª).

Desaparecido el objeto original del aseguramiento mutualista de la responsabilidad empresarial frente a los riesgos profesionales de sus operarios, hoy el hecho, o fin, asociativo es colaborar, de manera mancomunada, en la gestión de la Seguridad Social, bajo la dirección y tutela del Ministerio de Trabajo, en el marco de la *LGSS/94 y su Reglamento sobre colaboración de las Mutuas*. En definitiva, los empresarios se agrupan en una Mutua para colaborar en la gestión de la Seguridad Social, pudiendo no hacerlo al cubrir las contingencias profesionales directamente con la Entidad Gestora. Los trabajadores autónomos, sin embargo, carecen de dicha opción.

La “asociación” se produce con la inscripción en la Seguridad Social y, determinado por ésta, su posterior (o simultánea) incorporación a un ente instrumental (que son las Mutuas) para la gestión de determinadas parcelas de la misma. Sin alta en la Seguridad Social no cabe asociación a la Mutua, y la baja en aquella significa la salida de la Mutua.

En este sentido, podemos decir que se trata de una relación de Seguridad Social, vehiculizada a través de una Mutua, pero que incluye, además de la de la empresa, también las relaciones de los trabajadores. Por lo que, en este sentido, quien se integra en la Mutua es la empresa en su conjunto, y podemos traer a colación el artículo 4.2 *LGSS/94*, que establece la colaboración de trabajadores y empresarios en la gestión de la Seguridad Social, ya que ambos integran las Mutuas.

Pero, es cierto que, además de dicha relación de Seguridad Social, entre la Mutua y los empresarios se crea una relación específica, aunque siempre derivada y condicionada por la primera, que no se da ni con los trabajadores asalariados ni con los autónomos.

Ese vínculo asociativo distintivo entre la empresa y la Mutua es heredero de su historia mutualista y, sobre todo, de la persistencia de un patrimonio privativo histórico, sin cuya existencia todo sería Seguridad Social.

A partir de todas estas perspectivas, analizaremos ahora cuál pudiera ser la naturaleza asociativa de las Mutuas.

⁵⁶⁵ SEMPERE NAVARRO, A. V. *Régimen jurídico de las Mutuas Patronales*. Ob. Cit. p. 108.

3.3.1. Asociaciones amparadas por el derecho constitucional de asociación.

3.3.1.1. Sobre el derecho de asociación.

Como dice GARCÍA MORILLO⁵⁶⁶, el derecho de asociación es, en cierta forma, una prolongación de las libertades de pensamiento, expresión y reunión (las personas que son libres para pensar y expresar sus pensamientos, se reúnen para realizar colectivamente esa expresión y se asocian para defender conjuntamente las ideas que comparten) y una antesala de los derechos de participación; pues, en las democracias actuales, la participación política se canaliza preferentemente a través de formas específicas de asociaciones.

Se trataría, por tanto, de la posibilidad de los ciudadanos de constituir agrupaciones con vocación de permanencia y carácter no lucrativo en orden a la consecución de fines específicos, diferenciándose, de un lado, de las reuniones, en que éstas son de duración limitada, y, de otro lado, de las sociedades mercantiles, en que éstas persiguen justamente una finalidad lucrativa. El derecho de asociación es un instrumento de participación, como lo demuestran las numerosas formas asociativas que la Constitución de 1978 ha recogido, como son, los partidos políticos (art. 6), los sindicatos (arts. 7 y 28), las confesiones religiosas (art. 16), las asociaciones de consumidores y usuarios (art. 51), y las organizaciones profesionales (art. 52).

En el derecho de asociación se suelen considerar cuatro dimensiones o facetas complementarias: la libertad de creación de asociaciones y de adscripción a las ya creadas; la libertad de no asociarse y de dejar de pertenecer a las mismas; la libertad de organización y funcionamiento interno sin injerencias públicas; y la existencia de un haz de facultades de los individuos frente a las asociaciones⁵⁶⁷.

⁵⁶⁶ GARCÍA MORILLO, Joaquín. “Los derechos políticos: el derecho de reunión; el derecho de asociación”, en AA.VV., *Derecho Constitucional*, Vol. I, 4ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p. 306.

⁵⁶⁷ SSTC 218/1988, de 22 de noviembre, FJ 2; y 104/1999, de 14 de junio, FJ 4.

3.3.1.2. Asociaciones de empresarios.

Desde la perspectiva constitucional, las “asociaciones empresariales”, ocupan en la Constitución española, junto a los sindicatos de trabajadores, un lugar muy destacado dentro su Título Preliminar. Según el artículo 7, contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos que les son propios, declarando que su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley, y cuya estructura interna y funcionamiento deben ser democráticos.

En consonancia con dicho precepto, el artículo 28.1 garantiza el derecho, de todos, a sindicarse libremente, considerando, en ese “todos”, tanto a trabajadores como a empresarios, incluyendo en la libertad sindical el derecho a fundar “sindicatos” (*organizaciones empresariales*), y afiliarse al de su elección, sin que nadie pueda ser obligado a sindicarse.

Ésta norma, que constituye uno de los principios jurídicos fundamentales en que se fundamenta nuestro actual sistema de relaciones laborales⁵⁶⁸, fue desarrollada mediante *Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical*, pero a la hora de hacerlo respecto al derecho a la libre sindicación de los empresarios⁵⁶⁹, optó, según su Exposición de Motivos, por “constitucionalizar” y mantener la plena vigencia de lo establecido en materia de asociacionismo empresarial por la *Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del Derecho de Asociación Sindical*⁵⁷⁰. En definitiva, se trata, por tanto, de asociaciones patronales constituidas para actuar en defensa de sus intereses colectivos en el ámbito de las relaciones industriales, a las que se refieren el ET en sus artículos 17,3; 27; 34,1; etc., y a lo largo de su Título III.

Por tanto, no hay que abundar más para concluir que no son éstas las asociaciones

⁵⁶⁸ Preámbulo. Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

⁵⁶⁹ Cuya libertad de sindicación se reconoce a efectos de los dispuesto en el art. 28.1 de la Constitución y de los Convenios Internacionales suscritos por España

⁵⁷⁰ En las partes que se mantienen vigentes por su Disposición derogatoria, así como del *Real Decreto 873/1977, de 22 de abril*, sobre depósito de estatutos de las organizaciones constituidas al amparo de la *Ley 19/1977, de 1 de abril*, sobre regulación del derecho de asociación sindical. Sentencia del Tribunal Constitucional 45/1985, de 12 de junio.

de empresarios constituidas con el principal objeto de colaborar en la gestión de la Seguridad Social, a las que se refiere el artículo 68.1 *LGSS/94* al definir a las Mutuas.

3.3.1.3. Asociaciones en general.

Descartada tal posibilidad, habría que considerar también que la Constitución, partiendo del principio de libertad asociativa, además de contener normas relativas a asociaciones de relevancia constitucional⁵⁷¹, en su artículo 22, reconoce, genéricamente, el derecho fundamental de asociación y define los principios comunes de todas las asociaciones, posibilitando su ejercicio y eliminando el sistema de control preventivo, contenido hasta entonces en la *Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones*. A tal fin, establece que, las asociaciones, constituidas al amparo de dicho artículo, deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad y que sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada, pero, conforme a los apartados 2 y 5, tales medidas sólo afectan a aquellas que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito, así como a las asociaciones secretas y a las de carácter paramilitar (artículo 515 *C. Penal*)⁵⁷².

El mencionado artículo 22 de la Constitución⁵⁷³, fue desarrollado por la *Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación*⁵⁷⁴, donde éste se

⁵⁷¹ Como los partidos políticos (artículo 6), los sindicatos y las asociaciones empresariales (artículos 7 y 28), las confesiones religiosas (artículo 16), las asociaciones de consumidores y usuarios (artículo 51) y las organizaciones profesionales (artículo 52). Exposición de Motivos.

⁵⁷² LASARTE ÁLVAREZ, Carlos. *Principios de Derecho Civil I. Parte General y derecho de la persona*. (14ª) Madrid: Marcial Pons. 2008. p. 319.

⁵⁷³ Debe señalarse que la reserva de la Ley Orgánica a que hace alude el art. 81.1 CE en orden «al desarrollo de los derechos fundamentales» se refiere a la Ley que desarrolle el derecho fundamental de asociación en cuanto tal, pero no excluye la posibilidad de que las leyes ordinarias incidan en la regulación de tipos específicos de asociaciones, siempre que respeten el desarrollo efectuado en la Ley Orgánica (STC 67/1985, de 24 de mayo, FJ 4).

Pues bien, no ha sido sino hasta el año 2002 cuando se ha producido la regulación por Ley Orgánica del ejercicio de este derecho, lo que ha provocado que durante todo este tiempo hubiese sobrevivido -de forma parcial- la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, con la única modificación de su art. 4 por la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General.

⁵⁷⁴ Que derogó la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, reguladora de las asociaciones.

sitúa en un contexto sociológico y político, como tendencia natural de las personas y como instrumento de participación. En dicho ámbito, reconoce la importancia que tienen las asociaciones para la conservación de la democracia y el fortalecimiento de sus estructuras⁵⁷⁵, como un instrumento para facilitar la participación de los ciudadanos en todos los ámbitos sociales, en línea con el mandato contenido en el artículo 9.2 de la misma Constitución.

De acuerdo con tal enfoque, su ámbito de aplicación (artículo 1.1) incluye a todas las asociaciones que no tengan fin de lucro y que no estén sometidas a un régimen asociativo específico⁵⁷⁶, regulando un régimen general del derecho de asociación, mínimo y común, compatible con las modalidades específicas, al que se ajustarán las asociaciones no contempladas en la legislación especial⁵⁷⁷. Además, tiene carácter supletorio, excepto en aquellos preceptos con rango de Ley Orgánica, respecto de cualesquiera otras que regulen tipos específicos de asociaciones, o que incidan en el ámbito del derecho de asociación, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas.⁵⁷⁸

El rango de Ley Orgánica alcanza a los preceptos de la Ley considerados como aspectos que constituyen el núcleo esencial del contenido del derecho de asociación⁵⁷⁹, que se manifiesta en cuatro dimensiones:

1. Libertad de creación de asociaciones sin necesidad de autorización previa y de adscripción a las ya creadas.
2. Libertad de no asociarse y de dejar de pertenecer a las mismas. Nadie puede ser obligado a constituir una asociación, a integrarse en ella o a permanecer en su seno, ni a declarar su pertenencia a una asociación legalmente constituida (artículo 2.3).

⁵⁷⁵ Comité Económico y Social de la Unión Europea. Dictamen de 28 de enero de 1998.

⁵⁷⁶ Se regirán por su legislación específica los partidos políticos; los sindicatos y las organizaciones empresariales; las iglesias, confesiones y comunidades religiosas; las federaciones deportivas; las asociaciones de consumidores y usuarios; así como cualesquiera otras reguladas por leyes especiales. Artículo 1.3.

⁵⁷⁷ Exposición de Motivos.

⁵⁷⁸ Disposición Final Segunda.

⁵⁷⁹ Disposición Final Primera.

3. Libertad de organización y funcionamiento internos sin injerencias exteriores; para establecer su propia organización en el marco de la Ley; para la realización de actividades dirigidas al cumplimiento de sus fines en el marco de la legislación sectorial específica; y para no sufrir interferencia alguna de las Administraciones, que carece de facultades que pudieran entrañar un control material de legalización o reconocimiento y tampoco podrá adoptar medidas preventivas o suspensivas que interfieran en la vida interna de las asociaciones (artículos 4.2 y 10.1). Por otra parte, las asociaciones sólo podrán ser suspendidas en sus actividades, o disueltas, por resolución motivada de la autoridad judicial competente (artículo 38.1.).
4. Así como en un conjunto de facultades de los asociados considerados individualmente frente a las asociaciones a las que pertenecen.

Por último, la Ley excluye expresamente de su ámbito⁵⁸⁰ a las comunidades de bienes y propietarios y las entidades que se rijan por las disposiciones relativas al contrato de sociedad, cooperativas y mutualidades, así como las uniones temporales de empresas y las agrupaciones de interés económico (Artículo 1.4), cuyas finalidades y naturaleza no responden a la esencia comúnmente aceptada de las asociaciones, tampoco pueden incluirse

⁵⁸⁰ En general, cualesquiera otras reguladas por leyes especiales. Se rigen por su legislación específica, por ejemplo, las fundaciones (*Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones*), los partidos políticos (*Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos*), los sindicatos (*Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical*), las organizaciones empresariales (*Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical*), la Iglesia Católica (*Acuerdos con la Santa Sede de 1979*), las confesiones y comunidades religiosas (*Leyes 24/1992, 25/1992 y 26/1992, de 10 de noviembre, que aprueban los Acuerdos de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, con la Federación de Comunidades Israelitas de España y con la Comisión Islámica de España*), las entidades deportivas (*Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte*), las asociaciones de consumidores y usuarios (*Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*), las comunidades de bienes y propietarios (*arts. 392 a 406 del Código Civil y Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal*), las entidades que se rijan por las disposiciones relativas al contrato de sociedad (*arts. 1665 a 1708 del Código Civil*), las cooperativas (*Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas*), las mutualidades (*Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de Seguros Privados*), las uniones temporales de empresas y las agrupaciones de interés económico (*Ley 18/1982, de 26 de mayo, sobre Régimen Fiscal de Agrupaciones y Uniones Temporales de Empresas y de las Sociedades de Desarrollo Industrial Regional y Ley 12/1991, de 29 de abril, de Agrupaciones de Interés Económico*), los Colegios Profesionales (*Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales*), las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación (*Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación*), las Organizaciones no gubernamentales de desarrollo –ONGD- (*Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo*).

las corporaciones llamadas a ejercer, por mandato legal, determinadas funciones públicas, cuando desarrollen las mismas, sin perjuicio de reconocer que el artículo 22 de la Constitución puede proyectar, tangencialmente, su ámbito protector cuando en este tipo de entidades se contemplen derechos que no tengan carácter patrimonial⁵⁸¹.

Sin entrar en este momento en otras consideraciones, respecto de si las Mutuas son o no *mutualidades*, o se trata de *corporaciones llamadas a ejercer, por mandato legal, determinadas funciones públicas*, a las que la Ley reguladora del Derecho de Asociación excluye de su ámbito de aplicación, tampoco podemos afirmar en esta ocasión que, teniendo en cuenta su actual configuración y funcionamiento, reguladas en la *LGSS/94* y su *Reglamento sobre colaboración*, su naturaleza se corresponda con las asociaciones que vehiculizan el derecho de asociación del artículo 22 de la Constitución, aunque éste pudiera proyectar su ámbito protector cuando se contemplen derechos que no tengan carácter patrimonial, dado que sus características quedan fuera de los elementos orgánicos que configuran la esencia del derecho de asociación, por lo que no pueden ser tampoco consideradas asociaciones específicas reguladas por una legislación especial o sectorial, que contenga los aspectos generales del régimen jurídico, mínimo común de las asociaciones. Ni podemos afirmar que actualmente la constitución de las Mutuas obedezca a la voluntad de asociación para la defensa de fines comunes, ni es plenamente libre la adscripción a las mismas, cuya constitución, además, está sujeta a la previa autorización del Ministerio de Trabajo, quien tiene sobre ellas facultades de control, dirección y tutela, significando la retirada de su autorización la liquidación de la entidad (artículo 72 *LGSS/94*).

3.3.2. Asociaciones singulares.

Por tanto, para continuar con la investigación sobre la naturaleza asociativa de las Mutuas, descartada su vinculación con el hecho asociativo contemplado en los artículos 7 y 28.1 de la Constitución y las disposiciones que los desarrollan, así como su sometimiento a los preceptos que marca la *Ley reguladora del Derecho de Asociación* o a las leyes

⁵⁸¹ Exposición de Motivos y artículo 1.4.

especiales promulgadas bajo el manto protector de la libertad de asociación del artículo 22, tendríamos que considerar a las Mutuas *asociaciones singulares*⁵⁸², cuyo marco jurídico estaría configurado, en su caso, bien por las leyes especiales que las hayan creado o reconocido (*corporaciones*), sus estatutos o reglas fundacionales, o bien por las normas del Código Civil para la persona jurídica general⁵⁸³, dado que, para la doctrina⁵⁸⁴, el Código Civil no suministra base alguna para ofrecer un cuadro del régimen jurídico básico de las asociaciones; ya que con anterioridad a su publicación, la materia se encontraba regulada en la *Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887*.

En cuanto *asociaciones singulares*, su marco regulador vendría configurado actualmente por la *LGSS/94*, que es la disposición que las crea o reconoce, y sus normas de desarrollo. En este sentido, el artículo 1 del *Reglamento sobre colaboración*, establece que “la colaboración” en la gestión de la Seguridad Social atribuida a las Mutuas se regirá por las normas de dicho Reglamento y de sus disposiciones de aplicación y desarrollo, sin perjuicio de atenerse a las restantes normas de la *LGSS/94* y a las disposiciones legales o reglamentarias que le sean aplicables.

Dicho Reglamento, que delimita el marco normativo en el que debe discurrir la colaboración en la gestión de la Seguridad Social atribuida a las Mutuas, aunque contiene normas relativas a su constitución, funcionamiento y disolución, no nos despeja mucho, sin embargo, respecto a la naturaleza de la asociación, en tanto unión organizada de una

⁵⁸² ALBALADEJO M. Derecho Civil I. Ob. Cit. pp. 412.

⁵⁸³ En este sentido, puede ser clarificador el análisis del Tribunal Constitucional, para el que no es aceptable la contraposición entre asociación y sindicato al existir entre ambos una relación de género y especie. La asociación a la que el art. 35.1 CC reconoce personalidad jurídica junto a las corporaciones y fundaciones, está formada por una pluralidad de personas que se vinculan jurídicamente para la consecución de un fin de interés común; la finalidad de su constitución puede ser variada siempre y cuando el objeto al que obedezca sea determinado, lícito, posible y no lucrativo. Dentro del género «asociación» previsto en el art. 35.1 citado, destacan aquellas entidades que cumplen fines de relevancia constitucional, como los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones empresariales, que contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Por tanto, el sindicato es una manifestación asociativa con relevancia constitucional, cuya constitución y funcionamiento suponen el ejercicio de los derechos de asociación y de libertad sindical, y que tiene como finalidad propia la promoción y defensa de los intereses económicos y sociales de los trabajadores, utilizando para ello medios de actuación específicos. Sentencia 152/2008 del TC, Sala Segunda, 17 Nov. (Rec. 4649/2007).

⁵⁸⁴ LASARTE ÁLVAREZ, Carlos. *Parte General y Derecho de la persona. Principios de Derecho Civil I*. (14^ª). Madrid: Marcial Pons, 2008, p. 306.

pluralidad de personas del que resulta un organismo social independiente de sus componentes⁵⁸⁵, sobre todo en aquellas cuestiones que caen fuera del ámbito de la colaboración, como, por ejemplo, todo aquello que tiene que ver con su patrimonio histórico, que le confiere continuidad y permanencia. En este sentido, la persona jurídica, asociación Mutua, es la titular del patrimonio histórico y de la colaboración que se rige por el Reglamento, así como de las sociedades de Prevención regidas por la *LPRL*.

Por tanto, con la intención de cubrir el vacío, pasemos ahora a indagar al respecto, en las normas del Código Civil para la persona jurídica general.

3.3.2.1. Las asociaciones en el Código Civil.

a) Régimen básico de las personas jurídicas.

Genéricamente, si nos atenemos a nuestro Código Civil, el concepto de “asociación”, abarca cualquier agrupación de individuos para la consecución de determinados fines más difíciles de conseguir sin la colaboración de todos⁵⁸⁶.

En este sentido, para su artículo 35, las asociaciones, junto a corporaciones y fundaciones de interés público reconocidas por la ley, son *personas jurídicas*⁵⁸⁷, por lo que, a tenor de su art. 38, pueden adquirir y poseer bienes de todas clases, así como contraer obligaciones y ejercitar acciones civiles o criminales, conforme a las leyes y reglas de su constitución.

Según su fin, dicho artículo 35, distingue entre asociaciones de interés público, que no tienen ánimo lucrativo; y las de interés particular, civiles, mercantiles o industriales a las que la ley concede personalidad propia, independiente de la de sus miembros. Cuestión

⁵⁸⁵ ALBALADEJO M. Derecho Civil I. Ob. Cit. p. 381.

⁵⁸⁶ SÁNCHEZ CALERO, F.J. (Coord.) *Curso de Derecho Civil II*. (4ª) Valencia: Tirant lo Blanc, 2006. p. 575.

⁵⁸⁷ A las que ALBALADEJO M. define como “organización humana encaminada a la consecución de un fin a la que el Derecho acepta como miembro de la Comunidad otorgándole capacidad jurídica”. ALBALADEJO M. *Derecho Civil I. Introducción y Parte General*. (17ª) Madrid: Edisofer 2006. p. 360.

distinta es que, determinadas personas jurídicas que persigan fines públicos, puedan ser calificadas como de “utilidad pública”⁵⁸⁸.

Las que persiguen un fin de interés público o general, son las asociaciones propiamente dichas y su capacidad civil se regula por lo establecido en sus estatutos (artículo 37 CC)⁵⁸⁹. Su personalidad empieza desde el instante mismo en que, con arreglo a derecho, hubiesen quedado válidamente constituidas (artículo 35 CC).

Mientras que las segundas, se rigen por las disposiciones relativas al contrato de sociedad, según la naturaleza de éste (artículo 36 CC); que el artículo 1665 CC define como “aquel en que dos o más personas se obligan a poner en común dinero, bienes o industria, con ánimo de repartir entre sí las ganancias, según la naturaleza de éste”. Se trata, por tanto, de asociaciones del tipo “sociedades”, sujetas a normas especiales según su naturaleza (civiles, mercantiles, cooperativas, etc.)⁵⁹⁰.

Por tanto, el Código Civil delimita claramente las entidades sin fines lucrativos (de interés público o general), señalando expresamente dentro de este grupo a las corporaciones, fundaciones y asociaciones, regidas, en su caso, bien por las leyes especiales que las hayan creado o reconocido, sus estatutos o reglas fundacionales, o bien por las normas del Código Civil para la persona jurídica general; de aquellas otras (sociedades) que tienen por objeto el desarrollo de actividades económicas con la finalidad de obtener con ellas sus socios determinados resultados, regidas por las disposiciones relativas al contrato de sociedad, según su naturaleza.

Llegados a este punto, y dada la trascendencia que el fin tiene, de cara a ir delimitando la naturaleza del ente asociativo, habría que indagar en las Mutuas la orientación de su finalidad. Aunque resulte difícil delimitar en la práctica dónde acaba el

⁵⁸⁸ La *Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación*, establece en sus artículos 32 a 35 una nueva regulación de las asociaciones de utilidad pública, determinando los requisitos de la declaración de utilidad pública, los derechos y obligaciones derivados de la declaración y el procedimiento de declaración y revocación de la utilidad pública. Desarrollado por *Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre*, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública.

⁵⁸⁹ ALBALADEJO M. *Derecho Civil I*. Ob. Cit. pp. 412.

⁵⁹⁰ Código Civil, Ley de Sociedades Anónimas, Ley de Sociedades Limitadas, Leyes de Sociedades

interés particular y dónde empieza el interés general⁵⁹¹, se suele admitir que las asociaciones sin fin lucrativo son de interés general y, por tanto, no se rigen por el contrato de sociedad, por lo que no son del tipo sociedad sino asociaciones propiamente dichas. Según esto, dado que el art. 68 *LGSS/94*, declara a las Mutuas constituidas sin ánimo de lucro, aunque éste se pudiera extender, más allá del lucro entendido como distribución de ganancias, a la obtención de ventajas económicas particulares para sus asociados⁵⁹², salvo que las ventajas que las empresas pudieran encontrar en acogerse a una Mutua frente a otra, además de repercutir en un mejor servicio para el colectivo de trabajadores cubierto, tuviera una repercusión en los costes y, por esa vía, en los beneficios de empresario, deberíamos considerar que su fin no es particular sino público (colaborar sin ánimo de lucro en la gestión de la Seguridad Social).

Por otra parte, se suele distinguir entre el fin, de interés público o privado, y la actividad que la persona jurídica realiza para su consecución, que con independencia del primero, puede ser tanto de interés público como privado. Desde este punto de vista, las actividades de las Mutuas consisten en las propias de su colaboración con la Seguridad Social prevista en el artículo 68.2 de la *LGSS/94*, con lo que, de acuerdo con el art. 41 de la Constitución, también se deduce la naturaleza “pública” (Estatal) de su actividad.

Si de todo lo anterior concluimos finalmente que, al amparo del Código Civil, las Mutuas, en cuanto “personas jurídicas”, no son sociedades, sino entidades de interés general, o público, cuya actividad, además, consiste en prestación de servicios de naturaleza pública, analicemos cuál podría el marco jurídico de ellas.

b) Personas jurídicas de interés general.

Según la estructura interna de la organización, en la persona jurídica de interés

Cooperativas, etc.

⁵⁹¹ ALBALADEJO M. *Derecho Civil I. Ob. Cit.* pp. 373-374.

⁵⁹² Para ALBALADEJO, el interés particular abarcaría no sólo las “distribución de las ganancias” a que se refiere el art. 1665 del Código Civil, sino también la obtención de un beneficio o ventaja económica exclusiva para los socios (reducción de gastos, productos o servicios más baratos, etc.), no abierta a la colectividad. De ello, concluye que hay unas asociaciones de interés particular, las sociedades, que persiguen el fin de ganar para repartir, y que las asociaciones que persigan un fin particular, aunque no coincida el de las sociedades, se

público suele distinguirse entre el tipo *asociación*, y el tipo *fundación*⁵⁹³, en cuanto ambos tipos de personas jurídicas tienen un componente básico sustancialmente diferente: la asociación es un conjunto de personas unidas para la consecución de un fin, mientras que la fundación es un conjunto de bienes adscrito a un fin. En la fundación el componente primordial es patrimonial, mientras que en la asociación lo verdaderamente relevante es el sustrato personal⁵⁹⁴.

La asociación⁵⁹⁵ está constituida por una pluralidad de miembros agrupados. Rigiéndose normalmente la vida del grupo según la voluntad general de sus componentes y tendiéndose a satisfacer un interés común de los mismos, o bien un interés supraindividual.

En el tipo fundación⁵⁹⁶, el ente no está constituido por una unión de personas, sino por una organización de bienes creada por el fundador para perseguir el fin, y con las directrices que este le fije. La fundación es una obra que, para la persecución de un determinado fin, se erige en ente autónomo. Su capacidad se regula por las reglas de su institución, debidamente aprobadas por disposición administrativa, cuando fuere necesario (art.37 CC).

En cuanto a las *corporaciones*, son básicamente asociaciones, ya que su componente personal es la nota más destacada, su consideración como grupo autónomo no se asienta en sus características internas (similares en cierto sentido a las del tipo asociación), sino en un dato formal: su creación o reconocimiento por ley (su capacidad se regula por las leyes que las hayan creado o reconocido), como afirma el artículo 37 CC.

Con ello, el Código pondría de manifiesto que la agrupación de personas con un fin común puede fundarse en actos de muy diversa naturaleza⁵⁹⁷:

rigen también por el contrato de sociedad. ALBALADEJO M. *Derecho Civil I. Ob. Cit.* pp. 372-373.

⁵⁹³ ALBALADEJO M. *Derecho Civil I. Ob. Cit.* p.370.

⁵⁹⁴ LASARTE ÁLVAREZ, Carlos. Parte General y Derecho de la persona. *Principios de Derecho Civil I.* Ob. Cit. p. 293.

⁵⁹⁵ ALBALADEJO M. *Derecho Civil I. Ob. Cit.* p. 370-371; 381-388.

⁵⁹⁶ ALBALADEJO M. *Derecho Civil I. Ob. Cit.* p. 370-371; 389-405.

⁵⁹⁷ LASARTE ÁLVAREZ, Carlos. Parte General y Derecho de la persona. *Principios de Derecho Civil I.* Ob. Cit. p. 293.

- a) En la libre iniciativa de sus propios componentes, quienes voluntariamente deciden dar cuerpo a una determinada persona jurídica, que se identificaría como asociación.
- b) En el dictado de la Ley, dando cuerpo a las corporaciones, requeridas por la propia estructura socio-política del sistema social y que se incardina dentro de las Administraciones públicas.

Por ello, aunque su delimitación tampoco es una cuestión pacífica, a las personas jurídicas también se les suele distinguir entre privadas, de Derecho privado, y públicas, de Derecho público (*corporaciones*), que son las entidades que están encuadradas en la organización estatal formando parte de la misma, mientras que las privadas son las que no forman parte de dicha organización⁵⁹⁸.

El Estado suele servirse, para la consecución de sus fines, de tales de asociaciones de derecho público, como organismos colaboradores, que, a veces, crea, reconoce o, en ocasiones, incorpora a la maquinaria estatal a entes que existían desde antes como organizaciones privadas⁵⁹⁹.

- i. Constitución, capacidad, patrimonio, responsabilidad y extinción de la persona jurídica en general.

El Código Civil, que, como vimos, enuncia en su artículo 35 las personas jurídicas: corporaciones, asociaciones y fundaciones, contempla, de forma genérica, su constitución, domicilio, capacidad, patrimonio, responsabilidad y extinción (artículos 35, 37, 38, 39, 41)⁶⁰⁰.

- Nacimiento.

En general, las personas jurídicas “nacen”, adquieren capacidad jurídica y de obrar,

⁵⁹⁸ ALBALADEJO M. *Derecho Civil I. Ob. Cit.* pp. 366-370

⁵⁹⁹ ALBALADEJO M. *Derecho Civil I. Ob. Cit.* p. 367.

⁶⁰⁰ ALBALADEJO M. *Derecho Civil I. Ob. Cit.* pp. 382-388; LASARTE ALVAREZ, C. *Principios... Ob. Cit.* pp. 287-300.

desde que se le atribuye (reconoce) personalidad, que suele ser desde el mismo momento de su constitución, que habitualmente se produce simplemente por un acto voluntario constitutivo celebrado libremente por particulares; aunque, también a veces es el propio Estado el que, cuando lo estima conveniente a sus fines, las crea, atribuyéndoles personalidad, o incorporando a su organización entes que ya existían como organizaciones privadas⁶⁰¹.

En nuestro Derecho caben, por tanto, dos sistemas de reconocimiento⁶⁰²:

El *genérico*, propio del Derecho privado, por el que la personalidad jurídica se adquiere automáticamente, que puede ser por *libre constitución*, desde el momento en que existe concurrencia de voluntades de los promotores, reflejadas, por ejemplo, en un acta de constitución, por el simple hecho de constituirse; o por *disposiciones normativas*, atestiguando ante una autoridad que el ente cumple determinados requisitos, generalmente mediante la inscripción en un Registro, previa comprobación de que se cumplen, con efectos automáticos en la atribución de personalidad.

El *específico* hecho por el Estado, cuando se requiere una decisión de los poderes públicos que la confiera específicamente a la entidad de que se trate, que puede ser creada por el poder público, y concedida la personalidad simultáneamente, o puede existir previamente reuniendo los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico, pudiendo la asociación ser obligatoria, lo que supone un acto debido propio del derecho público.

- Capacidad

El artículo 37 del Código Civil establece que la capacidad de las personas jurídicas, según su tipo⁶⁰³, se regulará por la ley que las hayan creado o reconocido, que puede conceder más o menos capacidad, por lo establecido en sus estatutos o por sus reglas

⁶⁰¹ ALBALADEJO M. *Derecho Civil I. Ob. Cit.* p.367 y 369.

⁶⁰² ALBALADEJO M. *Derecho Civil I. Ob. Cit.* pp. 375-382.

⁶⁰³ Artículo 37. La capacidad civil de las corporaciones se regulará por las leyes que las hayan creado o reconocido; la de las asociaciones por sus estatutos; y la de las fundaciones por las reglas de su institución, debidamente aprobadas por disposición administrativa, cuando este requisito fuere necesario

fundacionales⁶⁰⁴. Igualmente, pueden adquirir y poseer bienes de todas clases, así como contraer obligaciones y ejercitar acciones civiles y criminales, conforme a las leyes y reglas de su constitución (artículo 38).

La vida del grupo se rige por la voluntad general de sus componentes y la jurisprudencia se inclina por estimar que, en principio, la capacidad de las personas jurídicas no se reduce al ámbito del fin que persiguen sino que es general. No obstante, puede ocurrir que ciertas personas jurídicas necesiten determinadas autorizaciones. Hay muchos casos en las leyes especiales, sobre todo cuando se trata de personas públicas o privadas sometidas a control estatal particularmente intenso, que puede requerirse para actos especialmente importantes autorización del Organismo que ejerce el control⁶⁰⁵.

- Responsabilidad⁶⁰⁶.

La característica de las personas jurídicas es la separación patrimonial y de responsabilidad respecto de las de sus asociados, de manera que aquéllas, según dispone el artículo 1911 C.C, responden con todos sus bienes presentes y futuros del cumplimiento de sus obligaciones, sin que, en principio, resulte afectado el patrimonio personal de sus asociados.

No obstante, para el caso específico de las sociedades civiles, si los bienes sociales son insuficientes para responder frente a terceros, el artículo 1698 C.C. establece, a sensu contrario, la responsabilidad subsidiaria de los socios de carácter mancomunado⁶⁰⁷ e ilimitada, cada uno en proporción a su cuota, haber o participación sociales⁶⁰⁸.

⁶⁰⁴ ALBALADEJO M. *Derecho Civil I*. Ob. Cit. pp. 412.

⁶⁰⁵ ALBALADEJO M. *Derecho Civil I*. Ob. Cit. p. 410.

⁶⁰⁶ MATA DE ANTONIO, J. M., La responsabilidad en las asociaciones. En: *Acciones e Investigaciones Sociales*, 18 (Nov. 2003), pp. 165-178.

⁶⁰⁷ *Artículo 1137*. La concurrencia de dos o más acreedores o de dos o más deudores en una sola obligación no implica que cada uno de aquellos tenga derecho a pedir, ni cada uno de éstos deba prestar íntegramente, las cosas objeto de la misma. Sólo habrá lugar a esto cuando la obligación expresamente lo determine, constituyéndose con el carácter de solidaria.

Artículo 1138. Si del texto de las obligaciones a que se refiere el artículo anterior no resulta otra cosa, el crédito o la deuda se presumirán divididos en tantas partes iguales como acreedores o deudores haya, reputándose créditos o deudas distintos unos de otros.

⁶⁰⁸ SANCHEZ CALERO, F.J. (Coord.) *Curso de Derecho Civil II*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006. p.593;

- Régimen patrimonial.

Las personas jurídicas tienen derecho, como hemos visto, a adquirir y poseer toda clase de bienes y derechos sin necesidad de autorización. Aunque las asociaciones normalmente tienen un patrimonio, al contrario de las fundaciones, suele ser puramente instrumental, de escasa entidad o incluso prácticamente inexistente en algunas ocasiones⁶⁰⁹, ya que no es un elemento constituyente de las mismas, sino un conjunto de derechos (y obligaciones) del que la misma es titular⁶¹⁰.

- Disolución, liquidación, destino de su patrimonio y extinción.

Además de por la voluntad de sus socios, la asociación se extingue por cualquiera de las causas contempladas en el artículo 39 C.C.: haber expirado el plazo durante el cual funcionaban legalmente, o por haber realizado el fin para el cual se constituyeron, o por ser ya imposible aplicar a éste la actividad y los medios de que disponían. En cuanto al destino de su patrimonio, una vez disueltas, el mismo artículo 39 C.C. establece que cuando las asociaciones (personas jurídicas de interés general), dejasen de funcionar, se dará a sus bienes la aplicación que las leyes, o los estatutos, o las cláusulas fundacionales, les hubiesen en esta previsión asignado. Si nada se hubiere establecido previamente, se aplicarán esos bienes a la realización de fines análogos, en interés de la región, provincia o Municipio que principalmente debieran recoger los beneficios de las instituciones extinguidas.

ii. ¿En qué medida, se ajusta la organización y funcionamiento de las Mutuas a dichas pautas generales?

- Nacimiento y capacidad.

LASARTE ÁLVAREZ, C. *Principios de Derecho Civil III. Contratos*. Madrid: Marcial Pons, 2007. p. 371.

⁶⁰⁹ LASARTE ÁLVAREZ, C. *Principios de Derecho Civil I. Parte General y derecho de la persona*. (14ª) Madrid: Marcial Pons, 2008. p. 317.

⁶¹⁰ ALBALADEJO M. *Derecho Civil I. Ob. Cit.* p. 317.

En cuanto a su nacimiento, frente a las Mutuas nos encontramos con entidades, de las mencionadas más arriba⁶¹¹, que, hasta 1967, existían como organizaciones privadas y, a partir de esa fecha, son refundadas, reguladas mediante una legislación específica, cuyos rasgos fundamentales integran el Texto articulado *LSS/66*, y se incorporan al sistema de la Seguridad Social, previa su adaptación a dicho nuevo marco jurídico.

Así, su constitución debe ser autorizada por el Ministerio de Trabajo, mediante la aportación de Acta en que conste el acuerdo de constitución, los Estatutos y el resto de documentación detallada hoy en el artículo 17 *LGSS/94*. De tal forma que, sólo una vez aprobada la constitución de la Mutua y sus Estatutos, y depositada la fianza correspondiente, se procede a su inscripción en el Registro, dependiente de la Secretaría General de la Seguridad Social, y a su publicación en el BOE (Artículo 18). Y no es hasta entonces cuando se produce su nacimiento como persona jurídica.

Sistema, por tanto, emparentado con el de “concesión específica” que hemos comentado, ya que requiere la autorización previa para actuar como colaboradora del sistema de la Seguridad Social y la aprobación de su constitución. Además, el que dicha autoridad anule la capacidad para colaborar conlleva su disolución. Su personalidad depende, por tanto, de colaborar o no con el sistema.

En cuanto a su capacidad, tal como establece el artículo 2.2 del *Reglamento sobre colaboración*, las Mutuas tienen personalidad jurídica propia y plena capacidad⁶¹² una vez inscritas en el Registro correspondiente. Sin embargo, se trata de una capacidad limitada, dadas las facultades de dirección y tutela que sobre ellas ejerce el Ministerio de Trabajo y, en palabras de ALBALADEJO⁶¹³ el “intenso control a que están sometidas, que requiere autorización del Organismo que ejerce el control para muchos de sus actos”.

- Régimen patrimonial.

⁶¹¹ ALBALADEJO M. *Derecho Civil I. Ob. Cit.* p. 382.

⁶¹² Para adquirir poseer, gravar o enajenar bienes y realizar toda clase de actos y contratos o ejercitar derechos o acciones, todo ello ordenado a la realización de los fines que tienen encomendados y conforme a lo dispuesto en el Reglamento de colaboración y en sus disposiciones de aplicación y desarrollo.

⁶¹³ ALBALADEJO M. *Derecho Civil I. Ob. Cit.* p. 410.

Al contrario de lo que suele ser normal en las asociaciones, donde el patrimonio tiende a ser puramente instrumental y de escasa entidad⁶¹⁴, las Mutuas, además de los bienes adscritos a las mismas, que forman parte del patrimonio de la Seguridad Social y están afectados a los fines de ésta, cuenta con el patrimonio histórico, cuya propiedad les corresponde en su calidad de asociación de empresarios, que se halla afectado estrictamente a los fines sociales de la entidad (artículo 68.4 *LGSS/94*). Ello le confiere una cualidad *cuasi* constituyente, al igual que en las fundaciones.

- Responsabilidad.

En cuanto a la responsabilidad, el artículo 68 *LGSS/94* establece que los empresarios que integran la Mutua asumen al efecto una responsabilidad mancomunada, acogiéndose a una fórmula que el Código Civil reserva para las entidades con fin lucrativo (sociedad), y que el *Reglamento sobre colaboración* (artículo 8) extiende a todas las obligaciones que legal o contractualmente alcancen a la Mutua cuando ésta no cumpliera a su debido tiempo, en proporción a las cuotas que le corresponda satisfacer en función de las contingencias protegidas en la misma, sin que sus estatutos puedan establecer ninguna limitación al respecto.

- Disolución, liquidación y destino de su patrimonio.

En las Mutuas, la disolución se encuentra, como hemos comentado, vinculada con el cese en su colaboración. En este sentido, el artículo 38 del *Reglamento sobre colaboración* establece que éstas cesarán en su colaboración, con la consiguiente disolución:

1. Por acuerdo adoptado en Junta general extraordinaria, convocada expresamente al efecto.
2. Por fusión o absorción de la entidad.
3. Por dejar de concurrir las condiciones necesarias para su constitución y funcionamiento.

⁶¹⁴ LASARTE ÁLVAREZ, C. *Principios de Derecho Civil I. Ob.Cit.* p 317.

4. Por el transcurso del plazo señalado en los estatutos para la actuación de la entidad.
5. Porque así lo acuerde el Ministerio de Trabajo en el supuesto de que el plan de viabilidad, rehabilitación o saneamiento a que se refiere el artículo 60 2 a) no haya conseguido remover las circunstancias que dieron lugar a su adopción, y no se prevea su remoción en el plazo máximo de un año.
6. Porque, tras la tramitación del oportuno expediente, así lo acuerde la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 44 del *RD Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, sobre infracciones y sanciones en el orden social*.

En cualquier caso, para que la disolución surta efectos y se produzca su cese en la colaboración, es necesaria la autorización del Ministerio de Trabajo (artículo 39 *Reglamento sobre colaboración*).

En los procesos liquidatorios los excedentes del patrimonio adscrito son ingresados en la TGSS, mientras a que los correspondientes al patrimonio histórico se les dará la aplicación establecida en los estatutos de la Mutua, debidamente autorizados por el Ministerio de Trabajo (artículo 46 *Reglamento sobre colaboración*).

3.3.3. Conclusiones sobre la naturaleza asociativa.

Al hilo de los anteriores argumentos, y sirvan sólo de conclusiones provisionales, dado que volveremos sobre estas cuestiones a lo largo de las páginas siguientes, podemos calificar a las Mutuas, a lo sumo, como asociaciones singulares, regidas por una legislación específica, integrada en la legislación de la Seguridad Social.

Por una parte, alejadas de todas aquellas entidades constituidas y organizadas bajo el paraguas del derecho o la libertad de asociación, pero que, si para colmar las lagunas que se nos presentan en su normativa específica, acudimos a las disposiciones generales sobre las personas jurídicas contenidas en el Código Civil, si bien quedan fuera de las sujetas al

contrato de sociedad, aparecen, por una parte, más cerca de las *corporaciones*⁶¹⁵, en cuanto a la forma de su constitución, a su integración en la organización del Estado, a través del sistema de la Seguridad Social, a los límites en su capacidad y su actuación bajo la dirección y tutela del Ministerio de Trabajo; pero, por otra, si atendemos a la naturaleza, finalidad y permanencia de su patrimonio, nos encontramos ante la puerta de un *ente fundacional*⁶¹⁶.

3.4. ¿SON LAS MUTUAS ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO O DE DERECHO PRIVADO?

Descartado que las Mutuas puedan ser asociaciones del tipo “sociedades”, o, dada su finalidad económica y empresarial, asociaciones amparadas por el derecho de asociación, o sujetas a las disposiciones generales del Código Civil sobre las “asociaciones de interés público”; ámbitos del Derecho privado que configuran diferentes formas del hecho asociativo, antes de dar por zanjada la cuestión en el ámbito privatista, es preciso agotar todas las posibilidades que nos ofrece el artículo 35 del Código civil, dado el componente asociativo que se les reconoce a las *corporaciones* (así como determinados aspectos de las fundaciones que no podemos soslayar), para posteriormente analizar las parcelas del Derecho público que abordan esta cuestión, en el intento de encontrar un acoplamiento a la realidad “asociativa”, de hecho, de las Mutuas, sobre todo, teniendo en cuenta el incesante proceso de publicación, analizado en el capítulo anterior, al que se han visto sometidas en los últimos años. Considerando también que, aparte de la norma general de dicho artículo

⁶¹⁵ Son básicamente asociaciones, dado que su componente personales la nota más destacada, su consideración como grupo autónomo no se asienta en consideraciones internas sino en el dato formal de su creación y reconocimiento por la ley (artículo 37 C.C.). Por lo que la agrupación de personas con un fin común puede tener su origen en la libre iniciativa de sus propios componentes, o en el dictado de la Ley, requeridas por la propia estructura socio política del sistema social, incardinándose dentro de las Administraciones Públicas. LASARTE *Ob. Cit.* P. 294

⁶¹⁶ El art. 2.1 Ley de Fundaciones las define como: “Organizaciones constituidas sin fines de lucro que por voluntad de sus creadores tiene afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general”. Para ALBALADEJO, una obra a cuya organización se le concede personalidad *Ob. Cit.* p. 392.

35 del Código, en numerosas leyes (*Organización y Funcionamiento de la Administración Central del Estado, Régimen Local, Universidades, Seguridad Social, etc.*) se reconoce la personalidad jurídica a entidades determinadas.

Indagar en las posibilidades que nos ofrece el concepto de corporación para buscar encaje en su ámbito a las Mutuas, supone traer a colación el proceso de publicación mencionado y, también, el atrevimiento de colocarlas en el terreno de las *Personas jurídicas públicas o de Derecho público*, rompiendo así con la consideración de entidades privadas que les dispensa la legislación y que de manera casi unánime, aunque no exenta de dudas, se les atribuye por la doctrina académica y jurisprudencial.

3.4.1. Las Asociaciones de derecho público.

Como vimos, el art. 35 CC clasifica, entre las personas jurídicas de interés general, a las corporaciones reconocidas por la ley, regulándose su capacidad por las leyes que las hayan creado o reconocido (art.37 CC). En tal sentido, el CC utilizaría el término corporación para referirse a todas las personas *jurídico-públicas* que deben su creación o reconocimiento al impulso de la Administración o de los organismos políticos⁶¹⁷.

Vimos también que, no obstante, para la doctrina⁶¹⁸ dichas *corporaciones* son básicamente asociaciones, ya que su componente personal es la nota más destacada, por lo que su consideración como grupo autónomo no se asienta en sus características internas, sino en el dato formal de su creación o reconocimiento por ley, como afirma el artículo 37 CC, admitiendo que, con ello, el Código pondría de manifiesto que la agrupación de personas con un fin común puede encontrar origen o fundamento, tanto en la libre iniciativa de sus componentes, como en el dictado de la Ley, dando cuerpo a las corporaciones requeridas por la propia estructura socio-política del sistema social, incardinándose dentro

⁶¹⁷ LASARTE ÁLVAREZ, C. *Principios de Derecho Civil I. Parte General y derecho de la persona.* (14ª) Madrid: Marcial Pons. 2008. p. 294.

⁶¹⁸ ALBALADEJO M. *Derecho Civil I. Ob. Cit. p. 371.*; LASARTE ÁLVAREZ, C. *Principios de Derecho Civil I. Parte General y derecho de la persona. Ob. Cit. p. 293.*

de las Administraciones Públicas.

En definitiva, las corporaciones, *asociaciones de derecho público*, suelen crearse, o al menos ser reconocidas, si ya existía antes un ente u organización, por leyes, o más concretamente por disposiciones estatales, *especiales* dictadas con ese objeto. Por eso el artículo 37 remite, en cuanto a su capacidad, a la ley especial creadora, o reconocedora, mientras que en la asociación-asociación lo hace a sus estatutos⁶¹⁹.

Desde esta perspectiva, en principio, las asociaciones (propriadamente dichas y sociedades) y fundaciones serían personas jurídicas de Derecho privado, mientras que las corporaciones lo serían de Derecho público.

3.4.2. Derecho privado y Derecho público.

La doctrina publicista ha puesto de relieve que la distinción del Derecho entre público y privado es una de las cuestiones más debatidas de la literatura jurídica de todos los tiempos⁶²⁰.

Para GARRIDO FALLA⁶²¹ que, siguiendo a SANCHEZ AGESTA, advierte que dicha distinción tiene un carácter histórico y contingente, los límites que separan el derecho Público de privado no son fijos ni apriorísticos sino dinámicos. El Derecho público aparece en la medida en que el Estado interviene en la relación jurídica de que se trate, haciendo de la norma jurídica a aplicar una norma obligatoria (*ius cogens*).

En los últimos tiempos, ha resultado fácilmente perceptible un movimiento de progresiva incorporación al Derecho público de sectores antes abandonados por el Estado a la libre disponibilidad de los particulares. Invasión del antiguo campo jurídico-privado que, para la doctrina, se ha producido a través de diversas técnicas y con distinto grado de

⁶¹⁹ ALBALADEJO M. Derecho Civil I. Ob. Cit. p.371.

⁶²⁰ GARRIDO FALLA, F.; PALONAR OLMEDA, A.; LASADA GONZÁLEZ, H. *Tratado de derecho Administrativo*. I Parte General (14^a). Madrid: Tecnos, 2005, p. 130.

⁶²¹ GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ. *Tratado de Derecho*

intensidad, que irían desde la *anexión* pura y simple de un campo de actividad privada al sector público; al respeto a que una determinada actividad continúe siendo privada, pero vigilada en su actuación bajo el imperio de normas administrativas, de tal forma que podría hablarse de *protectorado* estatal; a las *limitaciones de policía*, que comportan una limitación externa y coactiva de la actividad privada por normas de Derecho público; y a la *infiltración* de normas de Derecho público en actividades respetando, aparentemente, la actividad privada bajo la normativa del Derecho privado, pero limitando la autonomía de la voluntad⁶²².

Pero, junto a ello, tampoco la totalidad de la actividad administrativa está sometida al Derecho Público, sino que hay actos de la Administración sometidos al régimen jurídico-privado. Junto a los servicios y empresas públicas de carácter económico, cada vez más parecidas, en sus rasgos típicos, a las empresas industriales y mercantiles de los particulares, paralelamente, se observa el fenómeno de la colaboración de empresas particulares en fines de interés público, con la consiguiente utilización de las técnicas propias del Derecho administrativo. Lo que significa, por una parte, una penetración del Derecho privado en los servicios públicos, y a la inversa, una extensión de los procedimientos del Derecho público fuera de los servicios públicos⁶²³.

La cuestión es que las necesidades públicas son satisfechas por la Administración, unas veces por la gestión pública y otras por los medios de gestión privada. En el servicio público hay que considerar la necesidad que satisface y el procedimiento especial, propio del Derecho público, que se emplee para satisfacerla, no basta con que la Administración satisfaga la necesidad pública; es preciso que lo haga usando sus prerrogativas de Derecho público⁶²⁴.

Administrativo, Ob. Cit. p. 132-135.

⁶²² GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ. *Ob. Cit.* p. 135.

⁶²³ GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ. *Ob. Cit.* p. 145.

⁶²⁴ Los fines de interés público, se satisfacen, o bien por la llamada administración general del Estado, o bien a través de una serie de Corporaciones y entidades, con personalidad jurídica propia e independiente del Estado que, por razón del fin que persiguen, pueden conceptuarse indirectamente como órganos propios suyos. GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ. *Tratado de Derecho Administrativo, Ob. Cit.* p. 128.

Por otra parte, la búsqueda del derecho aplicable a las organizaciones públicas se ha convertido en un campo de experimentación de nuevos regímenes jurídicos, más flexibles desde el punto de vista de la eficiencia y la operatividad en la gestión de las actividades encomendadas, donde se alcanzan las más altas cotas de entrecruzamiento de normas del Derecho público y privado⁶²⁵.

3.4.2.1. *Personas jurídicas públicas o de Derecho público*⁶²⁶.

Para buena parte de la doctrina, tanto civilista⁶²⁷ como publicista⁶²⁸, las personas jurídicas públicas son las entidades que están encuadradas en la organización estatal formando parte de la misma, mientras que las privadas son las que no forman parte de dicha organización.

Aun admitiendo la existencia de casos dudosos, GARRIDO FALLA⁶²⁹ sostiene la posibilidad de determinar cuándo un ente está encuadrado en la organización administrativa estatal. Bastará, dice, el examen de la naturaleza de las relaciones o vínculos que le ligan con la Administración Pública de que se trate: si éstos son de naturaleza jerárquica o de los que la doctrina conoce con el nombre de tutela, estamos en presencia de un ente encuadrado en la organización estatal.

⁶²⁵ JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, Francisco J. *Los organismos autónomos en el derecho público español: tipología y régimen*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. 1987, p. 1.

⁶²⁶ MUÑOZ MACHADO, R. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. (I) (2ª Ed.). Madrid: IUSTEL, 2006.

⁶²⁷ ALBALADEJO M. *Derecho Civil I*. Ob. Cit. p.366.

⁶²⁸ GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, Ob. Cit. p. 394, donde se hacen eco de la doctrina internacional (HAURIOU, FORTI, WALINE).

3.4.3. Conclusiones.

En principio, parece claro, a la vista de los argumentos analizados más arriba, que las Mutuas son personas jurídicas de interés general, entidades de naturaleza jurídica singular (*sui generis*), que se rigen por su legislación específica, y ésta, la *LGSS/94* (y su *Reglamento sobre Colaboración*), es de Derecho público, y que sus actividades de colaboración con el sistema de Seguridad Social son públicas. Por tanto, que las Mutuas realizan, sin ánimo de lucro, actividades propias del Estado, con recursos y patrimonio, aparte de los propios históricos o “fundacionales”, públicos, e incorporadas a la “maquinaria estatal”, **bajo la tutela** del Ministerio de Trabajo. Además, hemos de tener en cuenta que con la *LSS/66* se produjo su refundación para adaptarlas a sus fines e integrarlas en sus estructuras; es decir, el Estado recrea, modificando su naturaleza y atribuyendo nueva personalidad a entes que existían con anterioridad como organizaciones privadas con una actividad económica propia e independiente, lo que las colocaría muy cerca del esquema general de las personas jurídicas de Derecho público, o corporaciones, diseñado por ALBALADEJO: “El Estado, cuando la sociedad no ofrece espontáneamente organismos, o cuando lo estima conveniente a sus fines, las crea, atribuyéndoles personalidad, o incorpora a la maquinaria estatal entes que existían desde antes como organizaciones privadas”⁶³⁰.

Por tanto, desde dicha perspectiva, si las Mutuas tienen carácter asociativo y están integradas en la organización del Estado, formando parte integrante de la Seguridad Social ¿podrán ser asociaciones de derecho público, corporaciones a las que se refiere el mencionado art.35 CC?

¿Qué características tienen las Corporaciones?

En el diccionario de la *Real Academia Española*⁶³¹, el término *corporación* se

⁶²⁹ GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, Ob. Cit. p. 394.

⁶³⁰ ALBALADEJO M. *Derecho Civil I*. Ob. Cit. p. 367 y 369.

⁶³¹ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA – 22ª edición. Corporación. (Del ingl. *corporation*, y este del lat. *corporatio*, -ōnis). Organización compuesta por personas que, como miembros de ella, la gobiernan;

identifica, en el terreno privado, además de con Empresa de grandes dimensiones que agrupa a otras menores, con organización compuesta por personas que, como miembros de ella, la gobiernan; mientras que la pública, en particular, sería la corporación que establece la ley para encomendarle funciones públicas.

Podemos decir que, desde una perspectiva general, no jurídica, las señas de identidad de la corporación pública están en la *organización* de personas (asociación) *autogobernada, y establecida por la Ley* con la finalidad de encomendarle funciones públicas.

Desde esta perspectiva, en el caso de las Mutuas sólo quedaría aclarar si su establecimiento se ha producido o no por la Ley. Cuestión que plantea serias dudas, si consideramos su refundación con la *LSS/66*, pese a las apariencias de constitución por libre iniciativa que se parecen vislumbrar en la *LGSS/94*.

Ya en el campo del Derecho, para el TC, las corporaciones, atendiendo a la distinción del artículo 37 de Código Civil, son siempre de carácter público o personas jurídicas públicas... que “persiguen fines más amplios que las de simple interés particular o privado” (*STC 89/1989, de 11 de mayo*), a las que define como: “entes asociativos o fundacionales, de carácter social, y con relevancia pública” fruto de “la interpenetración de lo público y lo privado”, que cumplen fines de relevancia constitucional o de interés general (*STC 18/1984, de 7 de febrero, FJ 3*).

Se trata, por tanto, de una interpretación amplia del concepto de corporación extraído del Código civil, donde entrarían todos los entes creados o reconocidos por la Ley, con independencia de su naturaleza asociativa o fundacional.

No obstante, la jurisprudencia ha venido situando a dichas corporaciones en una zona, en cierta forma, resbaladiza entre la personalidad pública y privada. El TC ha subrayado cómo, la interacción entre sociedad y Estado, típica del Estado Social de Derecho, da lugar al reconocimiento constitucional de entes asociativos o fundacionales con

Empresa, normalmente de grandes dimensiones, en especial si agrupa a otras menores; ~ de derecho público.

relevancia pública; donde la consecución de fines de interés general no es absorbida por el Estado, “lo que difumina la dicotomía Derecho Público/Derecho Privado y agudiza la dificultad tanto de calificar determinados entes, cuando no existe una calificación legal, como de valorar la incidencia de una nueva regulación sobre su naturaleza jurídica” (STC 18/1984, de 7 de febrero).

Tendríamos, por tanto, corporaciones asociativas y corporaciones fundacionales, o fundaciones públicas.

El concepto de *corporación fundacional* (desde el derecho privado, se usa el concepto de fundación para referirse a la personificación de un conjunto de bienes patrimoniales adscritos a la consecución de un determinado fin, administrados por personas que no son sus beneficiarios), ha servido a GARRIDO FALLA para montar sobre ella el concepto de descentralización funcional, al entender que este tipo de descentralización se produce al confiar el ejercicio de determinadas actividades estatales a verdaderas fundaciones públicas personificadas. Surgiendo así una nueva clase de personas jurídicas públicas que no tienen base asociativa, sino que tienen su origen en un acto de fundación estatal; el Estado dispone de un patrimonio que se adscribe a la consecución de determinados fines públicos, para cuya administración y gestión crea simultáneamente entes instrumentales (citando como ejemplo al INI)⁶³².

Mientras que las corporaciones asociativas encuentran cobertura constitucional escindida en dos preceptos diferentes: el artículo 36 sobre colegios profesionales; y el artículo 53 respecto a las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios, distinguiéndose, por tanto, las organizaciones para la representación de intereses profesionales de las que representan intereses económicos. Distinción que queda reflejada en la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, estableciendo, en su Disposición transitoria primera, que las Corporaciones de

corporación pública.~ pública. Corporación que establece la ley para encomendarle funciones públicas.

⁶³² GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, Ob. Cit. p. 398. Citando su Libro: *Administración Indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, 1950, p. 124 y ss.

Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales ajustarán su actuación a su legislación específica. En tanto no se complete esta legislación les serán de aplicación las prescripciones de dicha Ley en lo que proceda.

El núcleo principal de las corporaciones representativas de intereses económicos, lo integran las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Cámaras Agrarias, Cofradías de Pescadores⁶³³, Comunidades de Regantes, etc.

También, se suele considerar un tercer grupo, donde se colocan a las corporaciones asociativas de derecho público que cumplen intereses sociales, como la ONCE⁶³⁴ o las federaciones deportivas de adscripción obligatoria para quienes participan en competiciones deportivas.

Dicho terreno fronterizo, entre la personalidad pública y privada, ocupado por estas corporaciones es puesto de manifiesto, respecto a los Colegios Profesionales, por el TS⁶³⁵, para quien: “son corporaciones públicas por su personificación y organización, pero, a pesar de ello, realizan una actividad predominantemente privada; es más, el hecho de que tengan atribuidas algunas funciones públicas no las convierte en Administración propiamente dicha, ya que ellas no agotan el contenido de las funciones colegiales pues, en realidad, son facultades añadidas a ellas; es , así como se explica que parte de sus actos se hallen sometidos a la jurisdicción contencioso-administrativa, los menos, y el resto a la jurisdicción ordinaria... y por ello se encuadran legalmente dentro de la Administración Pública, si bien sólo en su concreta actuación relativa a la representación externa y disciplina interna de la actividad profesional, estando en lo demás sujetos a las prescripciones del Derecho privado”.

También la peculiaridad de las Cámaras, en general, estriba en que se trata de entes de base asociativa, representativas de intereses públicos y privados, que se configuran como Corporaciones de Derecho Público (*STC 18/1984, de 7 de febrero, FJ 3*). En el caso

⁶³³ CERVERA PAZ, Ángel. Percepción cooperativa de las cofradías de pescadores: un estudio empírico. *REVESCO* Nº 103 - Tercer Cuatrimestre 2010, p.7-32- ISSN: 1885-8031 - www.ucm.es/info/revesco

⁶³⁴ Corporación de Derecho Público, de carácter social y base asociativa privada. Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, por el que se ordena las actuaciones de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE).

concreto de las Cámaras de Comercio, a las que la *Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación* define como corporaciones de Derecho público de base asociativa: “representan una manifestación especial o peculiar del derecho de asociación en tanto que se dirigen no sólo a la salvaguarda de «intereses privados» mediante la prestación de servicios a la empresas, sino también a la consecución de fines esencialmente públicos a través de la representación, promoción y defensa de los intereses generales del comercio, la industria y la navegación, además de configurarse como órganos consultivos y de colaboración con las Administraciones Públicas” (art. 1.).

En este sentido, GARRIDO FALLA⁶³⁶, excluye las corporaciones asociativas, en general, de la denominada Administración Institucional Instrumental, principalmente porque, frente a ella, la corporación surge de la espontánea necesidad social y económica de defender intereses propios de quienes se asocian. Sin embargo, observa en su evolución dos tendencias que se cruzan: Por una parte, toda agrupación de intereses tiende a apoderarse de prerrogativas del poder público, entre ellas y principalmente, la declaración legal de pertenencia obligatoria de quienes participan en una comunidad de intereses; por otra, reconocido legalmente el carácter corporativo de la agrupación, la Administración Pública tiende a *instrumentalizarlas*. En ambos casos, el resultado es el nacimiento de una persona jurídica pública (corporación), a la que la doctrina califica como “entidades encuadradas en la organización estatal” (por tanto entes instrumentales pertenecientes a la Administración indirecta del Estado) o como simples personas jurídicas privadas con facultades exorbitantes en determinadas materias en virtud de delegación establecida por el ordenamiento jurídico⁶³⁷. Ambas concepciones son teóricamente posibles en función de las distintas soluciones que, según el momento histórico, consagra nuestro derecho positivo. Lo

⁶³⁵ STS 3ª de 19 de diciembre de 1989.

⁶³⁶ GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, Ob. Cit. p. 417.

⁶³⁷ Las corporaciones son personas jurídico-públicas no encuadradas en la organización estatal. Para que exista encuadramiento no basta con que se dé una delegación o transferencia de tareas y funciones, personificadas o no, sino que los entes encuadrados en el estado deben tener idéntica condición jurídica a la de aquél. Por tanto caben personas de naturaleza jurídico-pública no en cuadras en el Estado, sin que formen parte de su organización. JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, Francisco J. *Los Organismos Autónomos en el Derecho Público Español: Tipología y régimen*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. 1987, p.77-97.

importante, advierte, es que se trata personas jurídicas “públicas” de carácter asociativo. La nota común viene dada, por una parte, por la solidaridad de intereses por razón del fin perseguido por los miembros que la componen; de otra, por el hecho de que, a la vista de la conexión de estos fines con el interés general, el Estado decide encuadrarlas en su organización o, cuando menos, delegarles facultades o prerrogativas.

Una característica esencial de las corporaciones públicas de carácter asociativo, frente al carácter voluntario de las asociaciones, ha sido la adscripción obligatoria, quedando delimitadas a las constituidas por la agrupación forzosa de personas a las que son comunes unos determinados intereses. Aunque dicha integración obligatoria, se ha puesto en cuestión por su posible colisión con el artículo 22.1 de la Constitución, el Tribunal Constitucional admite la adscripción obligatoria a determinadas corporaciones públicas, entre ellas, a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación⁶³⁸, pero lo hace como supuesto excepcional respecto del valor esencial de libertad (art. 1.1 CE) y, más concretamente, de la libertad de asociación (art. 22 CE), permitiéndolo, además, sólo cuando no sea posible la consecución de los fines de interés público que persigan dichas corporaciones sin recurrir a la adscripción obligatoria. “El criterio para determinar la aceptabilidad de la adscripción obligatoria a una corporación es el de que tal adscripción forzosa esté justificada por la naturaleza de los fines perseguidos, de forma que la integración forzosa resultase necesaria para el cumplimiento de fines relevantes de interés general”. En suma, “las funciones de carácter público-administrativo que la Ley 3/1993 encomienda a las Cámaras, por su atribución legal, concreción, obligatoriedad, garantías de Derecho Público y relevancia constitucional⁶³⁹, resultarían suficientes para justificar la adscripción forzosa”⁶⁴⁰.

⁶³⁸ SSTC: 107/1996, de 12 de junio; 124/1996, de 8 de julio; 125/1996, de 8 de julio; 33/2001, de 12 de febrero; 206/2001, de 22 de octubre; 131/2006, de 27 de abril; y 225/2006, de 17 de julio.

⁶³⁹ En la medida que contribuyen a conseguir la eficacia de la actuación de la Administración (art. 103.1 CE), la colaboración con el Gobierno (en línea con las organizaciones profesionales a que alude el art. 131.2 CE), la realización del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), el cumplimiento del art. 40.2 CE, la promoción del trabajo (art. 35.1 CE), el desarrollo de la economía de mercado (art. 38 CE), la aspiración al pleno empleo (art. 40.1 CE), la fluidez de la tutela de los Jueces y Tribunales (art. 24 CE) y, por si ello no fuera suficiente, la participación ciudadana que con carácter general reclaman los arts. 9.2 CE y 105.a), ambos de la CE.

⁶⁴⁰ Sobre esta idea, el Alto Tribunal declaró la adscripción obligatoria a las *Cámaras Agrarias* contraria a la vertiente negativa del derecho de asociación, porque “en el sector agrario existen organizaciones profesionales

Aunque la controversia sobre la pertenencia obligatoria a las Cámara de Comercio, ha quedado zanjada por el *Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo*, cuyo artículo 4 modifica entre otros el artículo 13 de la *Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación*, haciendo voluntaria dicha pertenencia a las Cámaras⁶⁴¹.

De lo que podemos concluir que las corporaciones son asociaciones de relevancia pública, cuyos fines no son absorbidos por el Estado (TC), surgidas de la espontánea necesidad social y económica de defender intereses propios de quienes se asocian (GARRIDO FALLA), con intereses privados y públicos añadidos (TC).

Respecto a las Mutuas, en las que es el Estado el titular y garante de sus fines; tampoco podemos decir que, en su regulación y configuración actual, obedezcan a la espontánea necesidad social y económica de defender intereses propios de los empleadores que se asocian; es más, como hemos dicho, no se aprecian ni el hecho asociativo, distinto del de Seguridad Social (¿no tiene ésta, acaso, un carácter asociativo?), cuya integración no es, en el fondo, distinta de la que se pueda producir en la Mutua, sino complementaria.

Sin embargo, “las funciones de carácter público-administrativo” que, en este caso, la *LGSS/94* encomienda a las Mutuas, y que, en palabras del TC en referencia a las Cámaras

de carácter asociativo y de libre creación, que persiguen la defensa de los intereses económicos de los profesionales agrarios, y cuya actuación pudiera verse negativamente afectada por la existencia de organismos corporativos de afiliación obligatoria para esos profesionales” (*STC 132/1989, de 18 de julio, FJ 8*). Doctrina que se trasladó posteriormente a la adscripción obligatoria a las *Cámaras de la Propiedad Urbana (STC 113/1994, de 14 de abril)*, así como a las *Cámaras de Comercio, Industria y Navegación*, en la regulación dada por la *Ley de 29 de junio de 1911 (STC 179/1994, de 16 de junio)*. Aunque, poco tiempo después, el TC se pronunció nuevamente sobre el tema, ahora respecto a la adscripción obligatoria prevista en la nueva *Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación*, estimando, en esta ocasión, que tal adscripción obligatoria no resultaba contraria al art. 22 CE, habida cuenta de la necesidad de la misma para la consecución de los fines que tienen atribuidos (*STC 107/1996, de 12 de junio*). MARÍN LÓPEZ Juan José. Inconstitucionalidad de la adscripción obligatoria a las Cámaras Agrarias, *Cuadernos Civitas de jurisprudencia civil*, N° 22, 1990, pp. 123-142.; LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis Adscripción obligatoria a las Cámaras Oficiales y libertad negativa de asociación, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, N° 33, 2000, pp. 115-130.

⁶⁴¹ “Estarán obligados al pago de la cuota cameral quienes ejerzan las actividades del comercio, la industria o la navegación a que se refiere el artículo 6 y decidan libremente pertenecer a una Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación”.

de Comercio, “por su atribución legal, concreción, obligatoriedad, garantías de Derecho Público y relevancia constitucional, resultarían suficientes para justificar la adscripción forzosa”, son aquí las propias de la Seguridad Social y la adscripción obligatoria se produce en su Sistema, siendo la integración, o no, en una Mutua una opción dentro de dicho Sistema (al objeto de atender la obligatoriedad de cubrir las contingencias profesionales). Lo que, a su vez, podría justificar la obligatoriedad para los trabajadores Autónomos.

Conclusiones que, por esta parte, las alejarían más de las entidades privadas o de derecho privado.

3.5. ¿QUÉ NATURALEZA TIENE LA RELACIÓN DE LAS MUTUAS CON EL ESTADO?; ¿ESTÁN SITUADAS EN LA ORGANIZACIÓN ESTATAL?

3.5.1. El Estado, el servicio público y su organización.

Personas públicas o de derecho público, se suelen considerar, como acabamos de ver, a aquellas instituciones que forman parte, o que están integradas, en la organización estatal, participando en la realización de actividades o servicios públicos.

Siguiendo el análisis de la naturaleza institucional de las Mutuas, toca ahora indagar sobre su ubicación respecto a tal organización y las características de su relación con la misma a la hora de llevar a cabo sus actividades de colaboración en materia de Seguridad Social.

3.5.1.1. El Estado y el bien común.

HAURIOU⁶⁴², define al Estado, desde el punto de vista sociológico, como “una agrupación humana, fijada en un territorio determinado y en la que existe un orden social, político y jurídico orientado hacia el bien común, establecido por una autoridad dotada de poderes de coerción”. Definición de donde SANCHEZ AGESTA⁶⁴³ destacaba el elemento que define el carácter finalista del concepto, la realización del bien común, para quién el Estado no es cualquier organización de poder, sino aquella que se basa en el Derecho para la realización de bien común, destacando la significación central de “las ideas de bien común o público y de orden jurídico, a cuyo servicio está sujeto el poder estatal”⁶⁴⁴. Común en cuanto no es de ninguno y es de todos; en el sentido de un patrimonio colectivo del que se participa. El orden para dar y garantizar a cada uno lo que es suyo, lo que se le debe como persona. En tal sentido, la acción que el poder político realiza al servicio del bien común debe definirse como ayuda, mediante la realización de aquellas condiciones externas que son necesarias al conjunto de los ciudadanos para el desarrollo de su vida, en cuanto no sean más adecuadamente realizadas por otros grupos (*principio de subsidiaridad*)⁶⁴⁵

Desde dicha perspectiva, el papel de los gobernantes consiste en la realización y el desarrollo del interés general, tomando a su cargo actividades de interés general indispensables para la vida colectiva. En esta medida, la doctrina ha visto en el servicio público la justificación teleológica del poder y fuente de su legitimación⁶⁴⁶; constituye el “fundamento y el límite del poder de los gobernantes” y, en este sentido, un principio de limitación del Estado⁶⁴⁷.

Obviamente, para que todo ello se dé en su expresión más acabada, es preciso encontrarnos ante un Estado de Derecho, pluralista, democrático y social.

⁶⁴² HAURIOU, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Barcelona: Ariel, 1970, p. 114.

⁶⁴³ SANCHEZ AGESTA, Luis. *Principios de Teoría Política*. (5ª) Madrid: Editora Nacional, 1974, p. 114

⁶⁴⁴ SANCHEZ AGESTA, L. *Ob. Cit.* p. 132.

⁶⁴⁵ SANCHEZ AGESTA, L. *Ob. Cit.* pp. 95-98.

⁶⁴⁶ *Escuela realista francesa*. GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, V. II, Ob. Cit. p. 407.

⁶⁴⁷ MUÑOZ MACHADO, R. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. (I) (2ª Ed.).

3.5.1.2. Estado social.

A lo largo del siglo XIX, la consolidación del Estado moderno se realiza mediante los esfuerzos para, por un lado, liberalizar la economía y, por otro, asegurar que el Estado asuma la responsabilidad de proveer determinados servicios de carácter social (beneficencia, sanidad y educación). La industrialización y la concentración de los medios de producción van exigiendo cada vez más la intervención del Estado y el liberalismo político evoluciona hacia la construcción de un verdadero Estado de Derecho, que limite el poder estatal y lo someta al Derecho. Al tiempo que se desarrollan nuevas ideologías que insisten en la solidaridad y reclaman del Estado que se inmiscuya más en las relaciones sociales. Se produce, con todo ello, un cambio de mentalidad que convierte al Estado en el “responsable efectivo del crecimiento económico y del progreso social”. Apareciendo una nueva concepción del Estado como aplicación de la solidaridad social⁶⁴⁸.

Por tanto, con el Estado social, el interés público no sólo justifica ya la actuación coactiva o de fomento, sino que exige que la Administración aparezca como titular de actividades consistentes en proporcionar bienes y servicios a los administrados, rompiendo así con el esquema del anterior Estado abstencionista, cuya única misión era la de asegurar el orden público mediante una función de policía, dejando la satisfacción de otras necesidades de la colectividad al libre juego de las fuerzas sociales⁶⁴⁹.

La doctrina construyó entonces el concepto de Administración social, en cuya evolución se descubren tres etapas, según la naturaleza de los servicios y cometidos que sucesivamente va asumiendo⁶⁵⁰:

- a) Prestadora de servicios asistenciales⁶⁵¹.

Madrid: IUSTEL, 2006, pp. 996-998.

⁶⁴⁸ MUÑOZ MACHADO, R. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. (I) (2ª Ed.). Madrid: IUSTEL, 2006, pp. 738-756; 1021-1022.

⁶⁴⁹ GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, V. II, Ob. Cit. p. 401.

⁶⁵⁰ GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, V. II, Ob. Cit. pp. 401-406.

⁶⁵¹ Mediante dichos servicios asistenciales o sociales, la Administración pública garantiza a los administrados

- b) Titular de servicios de carácter económico⁶⁵².
- c) Gestora de empresas económicas⁶⁵³.

3.5.1.3. *Los servicios públicos sociales.*

La creación y desarrollo de los servicios públicos sociales, estuvo caracterizada por la abolición de los estamentos de base asociativa o fundacional, aunque seguida de un paulatino restablecimiento de los derechos de fundación y asociación, y la asunción por las Administraciones Públicas de los servicios asistenciales prestados por la Iglesia y otras organizaciones sociales durante el Antiguo Régimen, a través de un complejo sistema de servicios cada vez más amplios y costosos, que luego se enriquecen con un sistema de aseguramiento que abarca otras necesidades básicas, como la salud, vejez, orfandad, viudedad o paro, que caracterizarán al Estado social o de Bienestar⁶⁵⁴.

Sin embargo, la aparición de estos servicios no comporta necesariamente el monopolio administrativo sobre tal actividad; al menos en la sanidad y la educación, los particulares pueden montar actividades paralelas. En rigor, es este carácter no monopolístico del servicio el que determina que no tenga cabida la fórmula concesional; ya que ésta surge allí donde la Administración se reserva la titularidad de una actividad con prohibición a los particulares de montar actividades paralelas. Esto no quiere decir que

el derecho a la conservación de la vida y la salud y al desarrollo de su personalidad, mediante la beneficencia, más adelante la Seguridad Social, la sanidad y la educación.

⁶⁵² Cuya característica está en la posibilidad de su explotación económica. La repugnancia que al Estado liberal le produce la asunción del riesgo empresarial abrió las puertas a la concesión, como solución de compromiso; respetaba la explotación del servicio mediante empresa económica en manos de un particular y simultáneamente establecía el dogma de la titularidad administrativa del servicio. La declaración de estas actividades como servicios públicos, supone un fortalecimiento del papel de la Administración, que pudiendo intervenir mediante la reglamentación de actividades *privadas*, se declara la exclusiva competencia pública para realizarlas, admitiendo la concesión como modo de fijar la situación jurídica de determinadas empresas gestionadas por particulares, donde el empresario concesionario queda en una situación mucho más precaria.

⁶⁵³ La gestión directa de determinados servicios económicos, implica la asunción por la Administración de dicha competencia movida por razones de interés público, dando paso a la noción de “empresa pública”, con la que se quiebra el sistema tradicional de las relaciones entre el Estado y la economía, y cuya actividad se desarrolla bajo formas de derecho privado.

⁶⁵⁴ MUÑOZ MACHADO, R. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. (I) (2ª Ed.). Madrid: IUSTEL, 2006, pp. 738-756; 1021-1022.

dicha actividad paralela se rija únicamente por el principio de la libertad individual, sino que el intervencionismo en esta materia ha alcanzado un desarrollo notable. La potestad reglamentaria del Estado sobre las actividades privadas se justifica por la simple conexión que éstas tengan con el interés público, sin necesidad de que sean elevadas a la categoría técnica de servicios públicos⁶⁵⁵.

De tal forma que el desarrollo del Estado social lleva, a través del aseguramiento general, a la exigibilidad de los derechos económicos y sociales, y posteriormente se producirá la participación de organizaciones y empresas privadas en la gestión de las prestaciones de carácter social⁶⁵⁶.

3.5.1.4. La participación en la gestión los Servicios públicos sociales.

El Estado social confía a los poderes públicos funciones de conformación social, que se mantienen aún cuando las formas de prestación y de comportamiento del aparato administrativo comiencen a cambiar, trasladándose muchas de las obligaciones de prestaciones a organizaciones sociales y empresas privadas, aunque en un marco reglado y de vigilancia pública⁶⁵⁷.

Hasta finales del siglo XX se ha mantenido en casi toda Europa una mecánica de aplicación de la legislación social, similar a las utilizadas para hacer efectivas las regulaciones en materia de policía con control de cualquier tipo de actividades. El legislador establece un marco general, la administración, a veces, es habilitada para su desarrollo reglamentario, y es la propia organización administrativa la que asume la titularidad de su ejecución y de la gestión de los servicios que se establecen en las disposiciones normativas. Dicho esquema ha sido parcialmente desmontado, especialmente en las áreas económica y social, donde se han hecho presentes organizaciones y empresas

⁶⁵⁵ GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, V. II, Ob. Cit. pp. 401-406.

⁶⁵⁶ MUÑOZ MACHADO, R. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. (I) (2ª Ed.). Madrid: IUSTEL, 2006, pp. 1027-1057.

de base privada, que bien contribuyen de manera voluntaria a la satisfacción de necesidades sociales, o bien reciben el encargo del legislador de complementar o sustituir la acción de la organización administrativa pública, encomendando a establecimientos de carácter privado el cumplimiento de misiones de servicio público⁶⁵⁸.

En el área social, se ha producido una multiplicación de entidades constituidas bajo fórmulas de *economía social* (cooperativas, asociaciones y fundaciones), también denominado *tercer sector* que desarrollan una gran variedad de actividades en los campos de los servicios sociales, la cultura, el ocio, el medio ambiente, el desarrollo⁶⁵⁹, situando su realización en un lugar distinto del Estado y del mercado⁶⁶⁰.

De este sector emergente se espera innovación, entendida como una capacidad mayor de iniciativa para responder a las demandas sociales; servicio, sobre todo mediante la oferta de mejores productos; defensa social, organizando prestaciones más eficaces, baratas, de más garantía y calidad; concienciación respecto a los derechos individuales y colectivos; desarrollo comunitario como proceso para una mayor integración social⁶⁶¹.

El resultado, dependiendo del protagonismo que alcance, puede llegar a ser lo que se ha dado en llamar un *welfare mix*⁶⁶², en el que la oferta de servicios, aunque financiada fundamentalmente por el Estado, sea también diseñada con la participación y la gestión de entidades no lucrativas⁶⁶³.

⁶⁵⁷ MUÑOZ MACHADO, R. *Tratado de Derecho Administrativo y....* Ob. Cit. p. 1028.

⁶⁵⁸ MUÑOZ MACHADO, R. *Tratado de Derecho Administrativo y....* Ob. Cit. p. 1052.

⁶⁵⁹ En el período 1960-90, surgen en nuestro continente, junto a movimientos sociales transformadoras en defensa de nuevos intereses: pacifistas, ecologistas, en defensa de los derechos civiles, etc., organizaciones del tercer sector que ofrecen servicios nuevos al margen de las instituciones públicas, al tiempo que pretende luchar contra la exclusión social y aspiran a implicar directamente a los usuarios en las políticas de bienestar y en la prestación de los servicios. (MUÑOZ MACHADO, 1056-57).

⁶⁶⁰ MUÑOZ MACHADO, R. *Tratado de Derecho Administrativo y....* Ob. Cit. p. 1053.

⁶⁶¹ MUÑOZ MACHADO, R. *Tratado de Derecho Administrativo y....* Ob. Cit. p. 1055.

⁶⁶² En la mayor parte de Europa la importancia de este *welfare mix* en algunos sectores es impresionante, en Italia entre el 60 y el 90 por ciento de los servicios asistenciales financiados por el Estado es prestado por organizaciones privadas, en su mayor parte de la economía social. En Francia, en relación con los discapacitados, el 90 por ciento de las estructuras y 85 por ciento de los empleos están en la economía social, mientras que el 70% de la asistencia domiciliaria es prestada por este sector (citando a ASCOLI y PAVOLINI).

⁶⁶³ MUÑOZ MACHADO, R. *Tratado de Derecho Administrativo y....* Ob. Cit. p. 1056.

Las dificultades de financiación de los sistemas públicos de bienestar, aproximan los modelos europeos y el papel que deben jugar en ellos las entidades de economía social, abriéndose la orientación hacia fórmulas mixtas. Aunque la financiación de estas instituciones es fundamentalmente pública, su espectacular crecimiento permite advertir que es posible prestar los servicios con menores costes.

Además, los fenómenos de privatización y la introducción de nuevos modelos de gestión de las Administraciones Públicas van a influir decisivamente en el desarrollo del tercer sector. Ahora se tiende a reducir la gestión directa de los servicios y a convocar a las organizaciones privadas para que cooperen con ellas. Se aspira a mejorar la eficacia utilizando a organizaciones de economía social para prestar servicios en lugar de hacerlo las estructuras públicas tradicionales⁶⁶⁴.

La relevancia adquirida por el sector hace a las organizaciones sociales destinatarias de importantes medios económicos para desarrollar programas de interés público. Para asegurar el buen fin y eficiente empleo de dichos recursos es necesario efectuar una correcta selección de las entidades y tener en cuenta criterios de precio, competencia, profesionalidad, calidad, entre otros. Lo cual aboca a un endurecimiento de las relaciones entre la Administración Pública y el tercer sector, primando ya los mecanismos de control y las formas de selección más competitivas. Esta búsqueda de abaratamiento de costes ha abierto también los servicios sociales a empresas privadas con ánimo de lucro. Todo ello ha conducido a una rápida adaptación de estas organizaciones a través de una mayor profesionalización, la adopción de métodos empresariales y la búsqueda de ofertas basadas en la mejora de costes y desarrolladas en régimen de competencia. Junto a ello, para asegurarse una posición fuerte ante al Estado y aspirar a participar en la formación de políticas sociales ha crecido la tendencia a su integración en organizaciones de segundo nivel⁶⁶⁵.

Los estudios demuestran que la mayor parte de los recursos de las organizaciones no lucrativas en toda Europa proviene de las Administraciones Públicas. Otro hecho relevante

⁶⁶⁴ MUÑOZ MACHADO, R. *Tratado de Derecho Administrativo y....* Ob. Cit. p. 1056-57

es que las organizaciones del tercer sector estén asumiendo la gestión de los servicios públicos de carácter social en sustitución o como complemento de las Administraciones; se trata por tanto de gestionar servicios públicos. No se organizan servicios públicos pero se proveen recursos en favor de organizaciones sociales capaces de prestarlos. (Atención a minusválidos, a la tercera edad, fomento del deporte y del ocio, etc.). Ello está proporcionando a las Administraciones Públicas la ventaja de poder actuar con menos carga de personal y, según parece, con menos gasto, dado que las entidades del tercer sector desarrollan dichas actividades de modo más eficiente; con mejores resultados y menor coste⁶⁶⁶.

Todo ello plantea cuestiones como la pérdida de control en el uso de los recursos públicos (la fiscalización sobre la organización es más severa y determinada por la Constitución y las leyes), o la necesaria reserva a los poderes públicos de la definición de los interés generales, así como el mantenimiento de unas condiciones básicas de supervisión y relación que permitan que las nuevas alternativas de gestión de los servicios sociales se compatibilicen con las exigencias del Estado democrático de Derecho⁶⁶⁷.

3.5.1.5. La organización del Estado y la gestión de los servicios y actividades públicas.

Para el cumplimiento de sus fines, el Estado necesita un complejo de medios materiales y humanos; es decir, de una organización, mediante la cual gestiona el interés general, con la titularidad formal del “poder”. Organización dotada de su propia identidad, tanto frente a empresas privadas movidas por el afán de lucro, como frente a organizaciones no lucrativas, aunque, desde la Ciencia de la Administración, se acepta que ciertos métodos nacidos en el seno de la Administración Pública se aplican también a las empresas privadas, al igual que métodos y sistemas de gestión de las empresas privadas se adaptan mejor a los nuevos fines de las Administración Pública a la hora de dar respuesta a las nuevas

⁶⁶⁵ MUÑOZ MACHADO, R. *Tratado de Derecho Administrativo*. Ob. Cit. p. 1057.

⁶⁶⁶ MUÑOZ MACHADO, R. *Tratado de Derecho Administrativo*. Ob. Cit. p. 1058.

⁶⁶⁷ MUÑOZ MACHADO, R. *Tratado de Derecho Administrativo*. Ob. Cit. p. 1059.

necesidades de la sociedad (como la utilización de formas jurídicas del Derecho Mercantil)⁶⁶⁸.

a) Características y tipos de servicios públicos⁶⁶⁹.

Sin embargo, para una buena parte de la doctrina de nuestro país (JORDANA DE POZAS, GARRIDO FALLA, ALVAREZ GENDÍN, etc.) no toda la actividad administrativa es servicio público, en un sentido restringido; frente a la actividad por vía de coacción o mediante medidas de fomento, existe una actividad de prestación dirigida a proporcionar utilidad a los particulares, que viene impuesta por razones de interés público. La cuestión a debatir es cuándo se dan estas razones de interés público.

Desde esa perspectiva, el servicio público tendría las siguientes notas características⁶⁷⁰:

- a) Viene a sistematizar la parte de la actuación administrativa que se concreta en prestaciones ofrecidas al público por la Administración a través de una organización montada por razones de interés público.
- b) No comprende las explotaciones que conserva el Estado única y exclusivamente por motivos fiscales.
- c) No prejuzga el carácter público o privado del régimen jurídico al que está sometida dicha actuación.

A cuyos efectos, clasifica los servicios y prestaciones a cargo de la Administración

⁶⁶⁸ ALVAREZ RICO, M.; GONZALEZ-HABA GUIADO, V. M. *Administración y Función Pública en España*. Madrid: Libertarias/Prodhuñi, 1992, p. 30-31; 41.

⁶⁶⁹ Concepto de servicio público y su gestión. GARRIDO FALLA, F.; PALOMAR OLMEDA, A.; LOSADA GONZÁLEZ, H. *Tratado de derecho Administrativo* V. II (12^o). Madrid: Tecnos, 2006, p. 401-458.

⁶⁷⁰ GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, V. II, Ob. Cit. p. 409.

atendiendo a diversos criterios⁶⁷¹:

- a) Por la *titularidad del servicio*, que debe recaer en una entidad territorial (Estado, Comunidad Autónoma o Ente Local), ya que las entidades con personalidad jurídica propia que han sido expresamente creadas para la prestación de un servicio público no constituyen sino una fórmula de gestión por cuenta de la entidad territorial de que dependen;
- b) Por la *participación de los usuarios en sus ventajas*, según se disfruten por la colectividad en general (*uti universi*) o por determinados administrados en concreto que se benefician más directamente de ellos (*uti singuli*), sólo respecto a estos últimos se produce una trama de relaciones jurídicas entre ellos en concreto y la Administración;
- c) Por la *exclusividad de su ejercicio*, por realizarse en concurrencia con particulares (enseñanza, sanidad) o en monopolio;
- d) Por la *necesidad de su prestación*, según la Administración esté obligada a su prestación o sean voluntarios, mientras que para los particulares su uso puede ser facultativo o, como es el caso de la Seguridad Social, se impongan obligatoriamente a la totalidad o a sectores determinados de la población⁶⁷²;
- e) Por el *contenido de la prestación*, según sean esenciales o secundarios, cuya distribución va a depender del propio desarrollo del concepto del Estado social, o, atendiendo a su naturaleza, asistenciales (educación, Seguridad Social, sanidad...) y económicos (prestaciones de actividad o de bienes);

3.5.2. Gestión de los servicios públicos.

Según la participación más o menos directa de la Administración en la gestión de la

⁶⁷¹ GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, V. II, Ob. Cit. p. 459.

actividad o servicio, y cuándo éste es económico la condición o no de empresario atribuible a aquélla, los modos de gestión se suelen clasificar en⁶⁷³:

- a) Gestión directa.
- b) Gestión indirecta.
 - 1. Concesión.
 - 2. Concierto.
- c) Gestión mixta.
 - 1. En “gestión interesada”.
 - 2. Como sociedad de economía mixta.

Mientras que en la gestión directa, el sector público asume la prestación del servicio a través de sus propias instituciones, las figuras de la gestión indirecta y mixta tienen carácter contractual⁶⁷⁴, dando entrada a la iniciativa privada.

3.5.3.1. Gestión indirecta y mixta.

a) Participación de particulares, en general, en la gestión de servicios públicos⁶⁷⁵.

Ya el Estatuto Municipal de 1924, prefería para la mayor parte de los servicios

⁶⁷² PALOMAR OLMEDA, A. *Derecho público de la Seguridad Social*, Barcelona: Ariel Derecho, 1993.

⁶⁷³ Según parte de la doctrina, con algunas discrepancias y con apoyo del Derecho positivo, principalmente la legislación de contratos del Estado. GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, V. II, Ob. Cit. p. 425-426. Nota 1.

⁶⁷⁴ Sujetas a la *Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público*. Artículo 253. La contratación de la gestión de los servicios públicos podrá adoptar las siguientes modalidades: a) Concesión, por la que el empresario gestionará el servicio a su propio riesgo y ventura; b) Gestión interesada, en cuya virtud la Administración y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato; c) Concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate; d) Sociedad de economía mixta en la que la Administración participe, por sí o por *medio de* una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas.

⁶⁷⁵ *Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público*. Que deroga, excepto el capítulo IV del título V del libro II (Financiación privada), con efectos de 30 de abril de 2008, el *Real Decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio que aprueba la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*. *Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*. Se deroga los arts. 79, 114 al 117 y los anexos VII, VIII y IX y se modifica el art. 179.1, por *Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo (Ref. BOE-A-2009-8053)*.

municipalizados la adjudicación a particulares de la explotación de servicio, que habría de hacerse mediante subasta o concurso, y a resulta de los mismos se celebrarían contratos (cuyas diferentes modalidades se fueron desarrollando a lo largo del siglo XIX y primeros años del XX) o concesiones⁶⁷⁶.

La gestión de los servicios públicos puede realizarse a través de consorcios, que suponen acuerdo de gestión entre corporaciones locales y otras entidades públicas. Puede prestarse el servicio también en régimen de gestión directa, que implica la gestión bien por los órganos ordinario de la corporación o por organismos dependientes de ella, mediante gestión con órgano especial o sin él; fundación pública o empresa mixta; o mediante gestión indirecta: concesión, arrendamiento o concierto⁶⁷⁷ (análisis de SEMPERE⁶⁷⁸)

b) Participación de organizaciones y empresas privadas en la gestión de las prestaciones de carácter social⁶⁷⁹.

En cuanto a los servicios asistenciales, ni se prestan en monopolio ni son susceptibles de concesión administrativa. Por ejemplo, de acuerdo con nuestra Constitución, y de acuerdo con los principios del “Estado social y democrático de Derecho” (art.1.1), la enseñanza básica (art. 27.4) “obligatoria y gratuita”, que implica la creación de centro públicos que impartan ese tipo de enseñanza, pero al mismo tiempo, “se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales” (art.27.6), así como su inspección y homologación (art.27.8) y ayuda pública (art.27.9); los servicios de protección de la salud (art. 43), donde “compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios”, pero ningún precepto

⁶⁷⁶ Actualizados mediante las Leyes de Base de Régimen Local de 1945 y 1953, complementadas por el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 (Vigente su título III). Reglamento al que la doctrina y la jurisprudencia han aceptado como el gran código de los servicios públicos, cuyas definiciones y reglas trascendían del mundo local. MUÑOZ MACHADO, R. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Ob. Cit. p. 1005.

⁶⁷⁷ MUÑOZ MACHADO, R. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. (I) (2ª Ed.). Madrid: IUSTEL, 2006, p. 1010.

⁶⁷⁸ SEMPERE NAVARRO, A.V. Régimen jurídico de las Mutuas Patronales, ob.cit. pp. 93-113.

⁶⁷⁹ MUÑOZ MACHADO, R. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. (I) (2ª Ed.). Madrid: IUSTEL, 2006.

constitucional prohíbe la medicina privada, incluso la ley alienta la colaboración y conciertos con ella; incluso, en el caso genérico de la Seguridad Social (art.41), donde “los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad...”, añade que “la asistencia y prestaciones complementarias será libres”⁶⁸⁰.

A la hora de analizar la naturaleza inserta en la colaboración de las Mutuas con la Seguridad Social, “título legitimador de su actuación”, la doctrina ha indagado sobre su conexión con las distintas figuras existentes para la gestión indirecta y mixta de los servicios públicos⁶⁸¹.

Dichas figuras⁶⁸², sujetas actualmente a la *Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público*⁶⁸³, tienen carácter contractual⁶⁸⁴.

La regulación de tales contratos, tiene la finalidad de garantizar que los mismos se ajustan a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, así como la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa (Artículo 1).

⁶⁸⁰ GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, V. II, Ob. Cit. p. 412.

⁶⁸¹ SEMPERE NAVARRO, A.V. Régimen jurídico de las Mutuas Patronales, ob.cit. pp. 95-98.

⁶⁸² El artículo 253 de la *Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público*, establece que la contratación de la gestión de los servicios públicos podrá adoptar las siguientes modalidades:

- a) Concesión, por la que el empresario gestionará el servicio a su propio riesgo y ventura.
- b) Gestión interesada, en cuya virtud la Administración y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato.
- c) Concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate.
- d) Sociedad de economía mixta en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas.

⁶⁸³ *Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público*, que ha derogado parcialmente al Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. *Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público*, que deroga parcialmente el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

⁶⁸⁴ La Administración podrá gestionar indirectamente, mediante contrato, los servicios de su competencia, siempre que sean susceptibles de explotación por particulares. En ningún caso podrán prestarse por gestión

Según dispone su art. 2, son contratos del sector público, los *contratos onerosos*, cualquiera que sea su naturaleza jurídica⁶⁸⁵, que celebren los entes, organismos y entidades enumerados en el artículo 3⁶⁸⁶, entre los que se encuentran las Mutuas.

Entre los tipos contractuales que se regulan de manera específica, está el de Contrato de gestión de servicios públicos, que aparece definido como “aquél en cuya virtud una Administración Pública⁶⁸⁷ o una *Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades*

indirecta los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos. Art. 251.1.
⁶⁸⁵ Artículo 4. 1. Están excluidos de su ámbito, entre otros, los siguientes negocios y relaciones jurídicas:

//...//

b) *Las relaciones jurídicas consistentes en la prestación de un servicio público cuya utilización por los usuarios requiera el abono de una tarifa, tasa o precio público de aplicación general.*

c) *Los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, las Universidades Públicas, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, organismos autónomos y restantes entidades públicas, o los que celebren estos organismos y entidades entre sí, salvo que, por su naturaleza, tengan la consideración de contratos sujetos a esta Ley.*

//...//

m) *Los contratos por los que un ente, organismo o entidad del sector público se obligue a entregar bienes o derechos o prestar algún servicio, sin perjuicio de que el adquirente de los bienes o el receptor de los servicios, si es una entidad del sector público sujeta a esta Ley, deba ajustarse a sus prescripciones para la celebración del correspondiente contrato.*

//...//

Los contratos, negocios y relaciones jurídicas enumerados se regularán por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse.

⁶⁸⁶ A los efectos de esta Ley, se considera que forman parte del sector público, entre otros, los siguientes entes, organismos y entidades:

a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local.

b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social.

//...//

g) *Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.*

//...//

i) Las asociaciones constituidas por los entes, organismos y entidades mencionados en las letras anteriores.

⁶⁸⁷ Art. 3.2. Dentro del sector público, y a los efectos de esta Ley, tendrán la consideración de Administraciones Públicas los siguientes entes, organismos y entidades:

a) Los mencionados en las letras a) y b) del apartado anterior.

b) Los Organismos autónomos.

c) Las Universidades Públicas.

d) Las entidades de derecho público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad, y

e) Las entidades de derecho público vinculadas a una o varias Administraciones Públicas o dependientes de las mismas que cumplan alguna de las características siguientes:

1.ª que su actividad principal *no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, o que efectúen operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional, en todo caso sin ánimo de lucro, o*

Profesionales de la Seguridad Social, encomienda a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio cuya prestación ha sido asumida como propia de su competencia por la Administración o Mutua encomendante”. Si bien, las Mutuas sólo podrán realizar este tipo de contrato respecto a la gestión de la prestación de asistencia sanitaria⁶⁸⁸.

Mención a las Mutuas, que ha sido introducida por la Disposición final quincuagésima quinta, de la *Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible*, con efectos, retroactivos, de 1 de enero de 2011. Que, a estos efectos, quedan equiparadas a la Administración Pública.

En la regulación específica de dicha modalidad contractual⁶⁸⁹, ya sin mencionar expresamente a las Mutuas, se establece que la Administración podrá gestionar indirectamente, mediante contrato, los servicios de su competencia, siempre que sean susceptibles de explotación por particulares. Pero, en ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos.

La contratación de la gestión de los servicios públicos puede adoptar las siguientes modalidades:

1) *Concesión, por la que el empresario gestionará el servicio a su propio riesgo y ventura.*⁶⁹⁰. En este caso, la Administración mantiene la titularidad del servicio,

2.^a que no se financien mayoritariamente con ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida a la entrega de bienes o a la prestación de servicios.

No obstante, no tendrán la consideración de Administraciones Públicas las entidades públicas empresariales estatales y los organismos asimilados dependientes de las Comunidades Autónomas y Entidades locales.

3. Se considerarán poderes adjudicadores, a efectos de esta Ley, los siguientes entes, organismos y entidades:

a) Las Administraciones Públicas.

b) Todos los demás entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia distintos de los expresados en la letra a) que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador de acuerdo con los criterios de este apartado 3 financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

c) Las asociaciones constituidas por los entes, organismos y entidades mencionados en las letras anteriores.

⁶⁸⁸ Art. 8. Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

⁶⁸⁹ Artículos 251-265.

⁶⁹⁰ La ejecución del contrato se realizará a riesgo y ventura del contratista, sin perjuicio de lo establecido para el de obras en el artículo 214, y de lo pactado en las cláusulas de reparto de riesgo que se incluyan en los

pero encomienda, a través del mecanismo contractual, su explotación a un particular que corre con los riesgos económicos de la empresa. Ello sólo es posible en aquellos servicios que implican prestaciones a particulares, por cuya explotación económica el concesionario obtiene como retribución de su actividad el producto de las tarifas o precios pagados por los usuarios⁶⁹¹.

2) *Gestión interesada, en cuya virtud la Administración y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato.* Nos encontramos ante una forma de asociación entre la Administración y un particular con vistas, precisamente, a la gestión de un servicio, que se logra a través de un contrato societario, dando lugar a una nueva persona jurídica y que coloca al particular en una situación análoga al socio industrial prevista en el Código civil⁶⁹².

3) *Concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate*⁶⁹³. En este caso se trata de servicios asistenciales, competencias de ejercicio obligatorio, no susceptibles de explotación económica, y, por tanto, no concesionables. El servicio se presta por persona distinta a la Administración legalmente obligada al mismo, mediante el pago del correspondiente precio (colegios, hospitales), que si se trata de entidad o persona privada no deviene en público, por lo que la

contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado. Artículo 199.

⁶⁹¹ GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, V. II, Ob. Cit. p. 440.

⁶⁹² De los artículos 1665 y 1683 se desprende la posibilidad de sociedades en las que uno de los socios pone en común su actividad industrial, previéndose un reparto de beneficios entre ellos.

⁶⁹³ La *Disposición adicional vigésimo tercera* establece que los conciertos para la prestación de asistencia sanitaria y farmacéutica celebrados por la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado y el Instituto Social de las Fuerzas Armadas, con entidades públicas, entidades aseguradoras, sociedades médicas, colegios farmacéuticos y otras entidades o empresas, cualquiera que sea su importe y modalidad, tendrán la naturaleza de contratos de gestión de servicio público regulándose por la normativa especial de cada mutualidad y, en todo lo no previsto por la misma, por la legislación de contratos del sector público.

Por su parte, los celebrados por la Mutualidad General Judicial se convendrán de forma directa entre la Mutualidad y la Entidad correspondiente, previo informe de la Abogacía del Estado del Ministerio de Justicia y de la Intervención Delegada en el Organismo.

Administración no tiene sobre el mismo poderes reglamentarios específicos⁶⁹⁴.

4) *Sociedad de economía mixta en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas.*

Una de las características del contrato de gestión de servicios públicos es que no puede tener carácter perpetuo o indefinido, debiéndose fijar necesariamente en el pliego de cláusulas administrativas particulares su duración y la de las prórrogas de que pueda ser objeto, sin que pueda exceder el plazo total, incluidas las prórrogas, según las circunstancias, un máximo de cincuenta años⁶⁹⁵.

Aunque, a la hora de organizar un servicio opera la discrecionalidad de la Administración, existe una relativa adecuación entre la naturaleza del servicio o la actividad y la forma de gestión empleada; así mientras que la concesión sólo es posible en los servicios de naturaleza económica, en los asistenciales se postula la gestión directa⁶⁹⁶.

c) Contratos de colaboración.

Tampoco parecen aplicables las nuevas figuras contractuales incorporadas por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, denominadas *contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado*⁶⁹⁷. Estos contratos, podrán

⁶⁹⁴ GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, V. II, Ob. Cit. p. 452.

⁶⁹⁵ a) Cincuenta años en los contratos que comprendan la ejecución de obras y la explotación de servicio público, salvo que éste sea de mercado o lonja central mayorista de artículos alimenticios gestionados por sociedad de economía mixta municipal, en cuyo caso podrá ser hasta 60 años; b) Veinticinco años en los contratos que comprendan la explotación de un servicio público no relacionado con la prestación de servicios sanitarios; c) Diez años en los contratos que comprendan la explotación de un servicio público cuyo objeto consista en la prestación de servicios sanitarios siempre que no estén comprendidos en la letra a).

⁶⁹⁶ GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, V. II, Ob. Cit. p. 426.

⁶⁹⁷ El artículo 11, define dichos contratos como aquéllos en que una Administración Pública o una Entidad pública empresarial u organismo similar de las Comunidades Autónomas encarga a una entidad de derecho privado, por un periodo determinado en función de la duración de la amortización de las inversiones o de las fórmulas de financiación que se prevean, la realización de una actuación global e integrada que, además de la financiación de inversiones inmateriales, de obras o de suministros necesarios para el cumplimiento de determinados objetivos de servicio público o relacionados con actuaciones de interés general, comprenda alguna de las siguientes prestaciones:

utilizarse para la obtención de prestaciones complejas o afectadas de una cierta indeterminación inicial, y cuya financiación puede ser asumida, en un principio, por el operador privado, mientras que el precio a pagar por la Administración podrá acompañarse a la efectiva utilización de los bienes y servicios que constituyen su objeto (*Exp. Mot.*). Su duración no podrá exceder de 20 años (artículo 290).

En este sentido, una condición general de los contratos de gestión de servicios públicos es que no pueden tener carácter perpetuo o indefinido, debiéndose fijar necesariamente en el pliego de cláusulas administrativas particulares su duración y la de las prórrogas de que puedan ser objeto, sin que exceda del plazo total, incluidas las prórrogas, establecido.

d) Actividades privadas de interés público⁶⁹⁸.

Entran en este concepto, establecimientos privados de Interés público, servicios de interés público y empresas de interés nacional y preferente.

Las necesidades públicas no sólo son satisfechas mediante la actividad a cargo de entidades administrativas, sino también con prestaciones imputables a la actividad privada, que, por su interés público queda sometida a una reglamentación administrativa especial, tendente a asegurar su eficiencia. La actividad, sin embargo, continúa siendo privada, pero la entidad que la produce cae en una dependencia especial respecto a la Administración, que la acerca, de hecho, al estatuto de quienes gestionan auténticos servicios públicos (concesionarios, establecimientos públicos).

a) La construcción, instalación o transformación de obras, equipos, sistemas, y productos o bienes complejos, así como su mantenimiento, actualización o renovación, su explotación o su gestión.

b) La gestión integral del mantenimiento de instalaciones complejas.

c) La fabricación de bienes y la prestación de servicios que incorporen tecnología específicamente desarrollada con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado.

d) Otras prestaciones de servicios ligadas al desarrollo por la Administración del servicio público o actuación de interés general que le haya sido encomendado.

⁶⁹⁸ GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, V. II, Ob. Cit. pp. 470-475.

Los *establecimientos privados de Interés público*, constituyen un correlativo de los establecimientos públicos asistenciales, sobre los que se ha venido discutiendo sobre su carácter público o privado, problema que la doctrina considera resuelto a favor de la personalidad jurídica de Derecho privado⁶⁹⁹, aunque sometida a controles administrativos particularmente intensos, como en el caso de las fundaciones calificadas como benéficas o benéfico-docentes, donde la vigilancia administrativa no se limita a una fiscalización externa de la legalidad de su actuación, sino que se adentra en la apreciación de la oportunidad de la mayoría de sus actos de gestión e incluso de la subsistencia de sus propios fines. Así, argumenta GARRIDO FALLA⁷⁰⁰, el llamado *protectorado* público sobre estas instituciones presenta unos caracteres típicos que lo sitúan como una tercera categoría entre la mera limitación de policía y la tutela sobre las entidades descentralizadas. En cuanto a la colaboración de estos establecimientos con la Administración, “mediante los estatutos tipo que deben adoptar a fin de obtener el reconocimiento de utilidad pública, la administración les impone un control más o menos estrecho, en cuanto concierne a su funcionamiento interno, su gestión y su actividad”⁷⁰¹.

En determinadas actividades en manos de particulares destinadas al público, considerados servicios de interés público (Oficinas de farmacia)⁷⁰², se produce la intervención administrativa por vía de reglamentación policial. Al quedar la actividad sometida a autorización administrativa previa, la Administración suele imponer una serie de cargas y de obligaciones en cuanto a la forma de ejercer la actividad, muy semejantes al clausulado de una concesión de servicio público.

⁶⁹⁹ GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, V. II, Ob. Cit. p. 472.

⁷⁰⁰ GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, V. II, Ob. Cit. p. 472.

⁷⁰¹ GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, V. II, Ob. Cit. p. 473. nota 56. Citando a SPOLIOTOPOULOS, E. P.

⁷⁰² La *Ley 16/1997, de 25 de abril, de regulación de servicios de las oficinas de farmacia*, las define, en su artículo 1, en los términos recogidos en la *Ley 14/1986, General de Sanidad*, de 25 de abril, y la *Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento* (derogada), como establecimientos sanitarios privados de interés público, sujetos a la planificación sanitaria que establezcan las Comunidades Autónomas.

3.5.2.2. Gestión directa.

Las formas de gestión directa⁷⁰³, aplicables tanto a los servicios asistenciales como a los económicos, puede llevarse a cabo de manera indiferenciada sin órgano especial, a través de los órganos ordinarios que constituyen la burocracia administrativa; mediante establecimiento o empresa propia sin personalidad⁷⁰⁴; como servicio público personificado (*Organismo Público*⁷⁰⁵)⁷⁰⁶; o a través de sociedad privada.

Ésta última, supone que la Administración adopta, para actuar, una forma de organización jurídico-privada, aplicable tanto a la explotación de auténticos servicios públicos, como a las asumidas por la Administración con fines fiscales. Con ello no estamos ante un organismo administrativo, sino frente a una sociedad de la que es propietario un ente público. No se trata de una fórmula contractual, sino organizativa⁷⁰⁷. La prestación del servicio no se contrata a un tercero sino que se mantiene en manos de la propia Administración que crea una nueva persona jurídica diferenciada para gestionar de

⁷⁰³ Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. (LOFAGE).

⁷⁰⁴ La realización de la actividad es directamente imputable a una Administración Pública, pero existe un principio de diferenciación que lleva a la aparición de órganos de gestión distintos a los encuadrados en la organización burocrática común. Según se trate de la prestación de un servicio asistencial o un servicio o actividad económica, la exigencia de diferenciación dará lugar a un establecimiento o empresa propios, sin personalidad jurídica propia. Cuando se produce la personificación aparece la descentralización por servicios y las empresas en forma de sociedades de derecho privado.

⁷⁰⁵ Los Organismos públicos tienen personalidad jurídica diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión y les corresponde ejercer las potestades administrativas precisas para el cumplimiento de sus fines, excepto las de expropiación (art. 42 LOFAGE)

⁷⁰⁶ La gestión directa mediante Organismo público puede realizarse en el ámbito estatal, a través de un Organismo autónomo, que se rige por el Derecho administrativo y se le encomienda, en régimen de descentralización funcional y en ejecución de programas específicos de la actividad de un Ministerio, a los que se asimilan las Entidades Gestoras de la Seguridad Social (en los términos establecidos en la disposición adicional 6ª de la LOFAGE); o mediante una Entidad pública empresarial, a las que se encomiendan actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación, o servicios de carácter económico, que no se deben confundir con las empresas públicas propiamente dichas o sociedades mercantiles estatales.

⁷⁰⁷ La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (que ha derogado parcialmente al Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.), en su artículo. 8.2, excluye de los contratos de gestión de servicios públicos, a los supuestos en que la gestión del servicio público se efectúe mediante la creación de entidades de derecho público destinadas a este fin, ni a aquellos en que la misma se atribuya a una sociedad de derecho

forma más ágil y separada la actividad en cuestión. Generalmente como sociedad unipersonal.

En el esquema de la LOFAGE, la fórmula de sociedad mercantil estatal actual, en contraposición de la entidad pública empresarial, parece estar referida, preferentemente a la intervención pública en la economía, en régimen de concurrencia con el sector privado⁷⁰⁸.

a) Organización administrativa del Estado español y régimen jurídico de las personas jurídicas públicas⁷⁰⁹.

Desde la doctrina administrativista, GARRIDO FALLA⁷¹⁰, clasifica a los entes públicos en territoriales (Administración del Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) e institucionales, y estos últimos, además de corporaciones, en fundaciones y establecimientos públicos personificados⁷¹¹.

La *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, delimita, en su art. 2, las Administraciones Públicas:

privado cuyo capital sea, en su totalidad, de titularidad pública.

⁷⁰⁸ Señala GARRIDO FALLA, que dicha intervención estatal se encuentra actualmente periclitada como consecuencia de las políticas liberalizadoras comunitarias, por el principio de desvinculación del estado de la actividad económica directa. Como quedaría reflejado en el *Real Decreto-Ley 15/1997, de 5 de septiembre*, por el que se modifica la *Ley 57/1996, de 10 de enero*, de creación de determinadas entidades de Derecho Público, que reestructura el sector público industrial español desde la perspectiva del accionista único, la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), que cuenta con autonomía financiera. A los mismos principios responde la *Ley 5/1995, de 23 de marzo*, de régimen jurídico de enajenación de participaciones públicas en determinadas empresas, donde se trata de sustituirla presencia pública en el accionariado social por la sujeción a un régimen de autorización administrativa previa de determinados acuerdos y actos de dichas sociedades, con el fin de garantizar por esta vía la continuidad del servicio cumplido por la empresa. GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, V. II, Ob. Cit. p. 439.

⁷⁰⁹ *Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*; *Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria*; *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. *Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*.

⁷¹⁰ GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, Ob. Cit. p. 396 y sig.

⁷¹¹ En este caso estaríamos ante una entidad fundada y dotada económicamente por el Estado, a la que se concede personalidad jurídica, pero para la satisfacción de una necesidad pública específica, no genérica, personificándose sólo el establecimiento concreto que sirve a la ejecución del servicio. GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, Ob. Cit. p. 399.

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Las Entidades que integran la Administración Local.

Asimismo, las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán la consideración de Administración Pública. Estas Entidades sujetarán su actividad a dicha Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación. (Esta sería la administración institucional instrumental).

En cuanto afecta a la Administración del Estado, en particular:

La *Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria*, que tiene por objeto la regulación del régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero del sector público estatal, delimita, en su art. 2, los organismos y entidades que forman parte del sector público estatal, a los efectos indicados:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Los organismos autónomos dependientes de la Administración General del Estado.
- c) Las entidades públicas empresariales, dependientes de la Administración General del Estado, o de cualesquiera otros organismos públicos vinculados o dependientes de ella.
- d) Las entidades gestoras, servicios comunes y las *Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social* en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, así como sus centros y entidades mancomunados.

Al mismo tiempo, en su artículo 3, divide el Sector público en: Administrativo,

Empresarial y Fundacional. El sector público administrativo, lo integran los sujetos mencionados en los párrafos a), b) y d) del apartado anterior. Integrandolo, por tanto, a las Mutuas en la Administración del Estado, a efectos presupuestarios.

Dicho régimen organizativo convive con las definiciones de carácter administrativo que se realizan en la *Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado* (LOFAGE), donde, al mismo tiempo, viene establecida la delimitación de la administración instrumental⁷¹².

Esta Ley distingue entre la Administración General del Estado, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, que actúa con personalidad jurídica única, y los Organismos públicos vinculados o dependientes de ella⁷¹³.

b) Organismos públicos.

Se trata de las Entidades de Derecho público que desarrollan actividades derivadas de la propia Administración General del Estado, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de ésta⁷¹⁴.

Más concretamente, los Organismos públicos tienen por objeto la realización de actividades de ejecución o gestión tanto administrativas de fomento o prestación, como de

⁷¹² La Ley regula, en el marco del régimen jurídico común a todas las Administraciones públicas, la organización y el funcionamiento de la Administración General del Estado y los Organismos públicos vinculados o dependientes de ella, para el desarrollo de su actividad. Los Organismos públicos son las Entidades de Derecho público que desarrollan actividades derivadas de la propia Administración General del Estado, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de ésta (Artículo 1).

⁷¹³ La Administración General del Estado, bajo la dirección del Gobierno y con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, sirve con objetividad los intereses generales, desarrollando funciones ejecutivas de carácter administrativo. La Administración General del Estado, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa con personalidad jurídica única.

Los Organismos públicos previstos en el Título III de esta Ley tienen por objeto la realización de actividades de ejecución o gestión tanto administrativas de fomento o prestación, como de contenido económico reservadas a la Administración General del Estado; dependen de ésta y se adscriben, directamente o a través de otro Organismo público, al Ministerio competente por razón de la materia, a través del órgano que en cada caso se determine (artículo 2. *Personalidad jurídica y competencia*).

⁷¹⁴ Los Organismos públicos tienen personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión, en los términos de esta Ley. Dentro de su esfera de competencia, les corresponden las potestades administrativas precisas para el cumplimiento de sus fines, en los términos que prevean sus estatutos, salvo la potestad expropiatoria (artículo 42).

contenido económico reservadas a la Administración General del Estado; dependen de ésta y se adscriben, directamente o a través de otro Organismo público, al Ministerio competente por razón de la materia, a través del órgano que en cada caso se determine (Artículo 2.3)⁷¹⁵.

Los *Organismos públicos* se clasifican en (Artículo 43):

- a) *Organismos autónomos*⁷¹⁶, con personalidad diferente de la única de la Administración General del Estado, patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión, ateniéndose a los criterios dispuestos por ella y al control del Ministerio del que dependen, al que corresponde la dirección estratégica, la evaluación y el control de los resultados de su actividad, a través del órgano al que esté adscrito el Organismo. Éstos mantienen un régimen patrimonial dual, propio y adscrito⁷¹⁷.

⁷¹⁵ Son Organismos públicos los creados bajo la dependencia o vinculación de la Administración General del Estado, para la realización de cualquiera de las actividades previstas en el apartado 3 del artículo 2, cuyas características justifiquen su organización y desarrollo en régimen de descentralización funcional (artículo 41).

⁷¹⁶ Los Organismos autónomos se rigen por el Derecho administrativo y se les encomienda, en régimen de descentralización funcional y en ejecución de programas específicos de la actividad de un Ministerio, la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos. Para el desarrollo de sus funciones, los Organismos autónomos dispondrán de los ingresos propios que estén autorizados a obtener, así como de las restantes dotaciones que puedan percibir a través de los Presupuestos Generales del Estado. (Artículo 45. *Funciones de los Organismos autónomos*).

Su régimen patrimonial será el establecido en la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas (artículo 48); Su contratación, se rige por las normas generales de la contratación de las Administraciones públicas (artículo 49); su régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero de los Organismos autónomos, el establecido por la Ley General Presupuestaria (artículo 50); están sometidos a un control de eficacia, que será ejercido por el Ministerio al que estén adscritos, sin perjuicio del control establecido al respecto por la Ley General Presupuestaria. Dicho control tendrá por finalidad comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos y la adecuada utilización de los recursos asignados (artículo 51): sus actos y resoluciones son susceptibles de los recursos administrativos previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; y las reclamaciones previas, en asuntos civiles y laborales, serán resueltas por el órgano máximo del Organismo autónomo, salvo que su Estatuto asigne la competencia a uno de los órganos superiores del Ministerio de adscripción (artículo 52).

⁷¹⁷ En su texto original, el artículo 48 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, establecía que: Los Organismos autónomos, además de su patrimonio propio, podrán tener adscritos, para su administración, bienes del patrimonio del Estado. “El régimen patrimonial de los Organismos autónomos será el establecido en la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas”. Texto modificado por la disposición final 1.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, con la siguiente redacción: El régimen patrimonial de los Organismos autónomos será el establecido en la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Donde, su artículo 73, dispone que los bienes y derechos patrimoniales de la

A estos Organismos, la Ley asimila, con algunos matices, las Entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social⁷¹⁸.

b) *Entidades públicas empresariales*, que dependen de un Ministerio o un Organismo autónomo, correspondiendo las funciones aludidas en el apartado anterior al órgano de adscripción del Ministerio u organismo. Excepcionalmente, podrán existir entidades públicas empresariales cuyos estatutos les asignen la función de dirigir o coordinar a otros entes de la misma o distinta naturaleza⁷¹⁹.

Las entidades públicas empresariales son Organismos públicos a los que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación. Se rigen por el *Derecho privado*⁷²⁰, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta Ley, en sus estatutos y en la legislación presupuestaria (artículo 53)⁷²¹.

Administración General del Estado podrán ser adscritos a los organismos públicos dependientes de aquélla para su vinculación directa a un servicio de su competencia, o para el cumplimiento de sus fines propios. En ambos casos, la adscripción llevará implícita la afectación del bien o derecho, que pasará a integrarse en el dominio público. Igualmente, los bienes y derechos propios de un organismo público podrán ser adscritos al cumplimiento de fines propios de otro. La adscripción no alterará la titularidad sobre el bien.

⁷¹⁸ A las Entidades gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social les serán de aplicación las previsiones de esta Ley, relativas a los Organismos autónomos, salvo: El régimen de personal, económico-financiero, patrimonial, presupuestario y contable de las Entidades gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social, así como el relativo a la impugnación y revisión de sus actos y resoluciones y a la asistencia jurídica, será el establecido por su legislación específica, por la Ley General Presupuestaria en las materias que sea de aplicación y supletoriamente por esta Ley (Disposición adicional sexta).

⁷¹⁹ Elementos de publicación: Ejercicio de potestades administrativas, régimen del personal a su servicio, régimen patrimonial, régimen de contratación, régimen presupuestario, control de eficacia, impugnación y reclamación contra sus actos.

⁷²⁰ Las sociedades mercantiles estatales se registrarán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que les sean de aplicación la normativa presupuestaria, contable, patrimonial, de control financiero y contratación. En ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública. *Disposición adicional duodécima.*

⁷²¹ Las potestades administrativas sólo pueden ser ejercidas por aquellos órganos de éstas a los que en los estatutos se les asigne expresamente esta facultad (artículo 54); su personal se rige por el Derecho laboral, con las especificaciones dispuestas en este artículo y las excepciones relativas a los funcionarios públicos de la Administración General del Estado y, en su caso, de otras Administraciones públicas, quienes se registrarán por la legislación sobre Función Pública que les resulte de aplicación (artículo 55); su régimen patrimonial es el establecido en la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas (artículo 56); La contratación, por las previsiones contenidas al respecto en la legislación de contratos de las Administraciones públicas (artículo

c) *Agencias Estatales*, que se rigen por su normativa específica y, supletoriamente, por esta Ley. Se adscriben al Ministerio que ejerza la iniciativa de su creación. Las funciones de dirección estratégica, evaluación y control de resultados y de la actividad de las Agencias Estatales, se articulan a través del Contrato de gestión previsto en la normativa que las regula.

c) Creación de Organismos públicos.

La creación de los Organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales ha de efectuarse por Ley, estableciendo: el tipo de Organismo público que crea, con indicación de sus fines generales, así como el Ministerio u Organismo de adscripción; en su caso, los recursos económicos, así como las peculiaridades de su régimen de personal, de contratación, patrimonial, fiscal y cualesquiera otras que, por su naturaleza, exijan normas con rango de Ley (artículo 61).

d) La Administración instrumental (*descentralizada*).

GARRIDO FALLA⁷²², al analizar el segundo párrafo del artículo 2 de la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas*⁷²³, advierte su carácter restrictivo respecto de lo que modernamente cubre la expresión “*entidades instrumentales*”, cuyo concepto incluye tanto personas jurídicas públicas como

57); Su régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero será el establecido en la Ley General Presupuestaria (artículo 58). Estas entidades públicas empresariales están sometidas a un control de eficacia que será ejercido por el Ministerio y, en su caso, por el Organismo público al que estén adscritas, sin perjuicio del control establecido al respecto por la Ley General Presupuestaria. Dicho control tiene por finalidad comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos y la adecuada utilización de los recursos asignados (artículo 59). Contra los actos dictados en el ejercicio de potestades administrativas por ellas caben los recursos administrativos previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Las reclamaciones previas a la vía judicial, civil o laboral, serán resueltas por el órgano máximo del Organismo, salvo que, por sus estatutos, tal competencia se atribuya al Ministerio u Organismo público al cual esté adscrito (artículo 60).

⁷²² GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, Ob. Cit. p. 406.

⁷²³ Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública. Estas Entidades sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas,

privadas, preguntándose: ¿qué debe entenderse por “entidades de Derecho público”? a las que se refiere dicho párrafo.

La idea de instrumentalidad, en sentido estricto, desplaza a las corporaciones, cuyo núcleo de intereses es peculiar y privativo de sus miembros, y a ciertas “entidades colaboradoras” con la Administración que suelen aparecer en nuestra legislación “urbanística”⁷²⁴. También a las sociedades anónimas, personas jurídicas de Derecho privado, que gestionan servicios públicos, que son propiedad del Estado pero no son Estado. Sin embargo, nos enfrentamos con un auténtico universo de personas jurídicas públicas (entidades instrumentales) de muy variada naturaleza, sometidas a regímenes jurídicos muy diversos. Aunque, dentro de las funciones descentralizadas, el Ordenamiento jurídico ofrece como características, las siguientes: personalidad jurídica pública; carácter instrumental; y coexistencia de régimen jurídico público y privado⁷²⁵.

Entre ellas, podemos encontrar servicios públicos descentralizados en cuyos órganos de gestión aparecen representantes de los interesados, ejemplo de ellas serían las Confederaciones Hidrográficas⁷²⁶. Otro es el de las entidades que combinan, en el funcionamiento y actuación, los regímenes público y privado⁷²⁷. Supuestos en los que estaríamos ante fórmulas organizativas de descentralización funcional a base de entes con personalidad jurídica pública. Cuya actividad está sometida simultáneamente, según los

sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación.

⁷²⁴ Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana. Artículo 126.2. “Las Bases de actuación y los Estatutos de la Junta de Compensación serán aprobados por la Administración actuante”. Artículo 127.3 “La Junta de Compensación tendrá naturaleza administrativa, personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines”. Cinco. Los acuerdos de la Junta de Compensación serán recurribles en alzada ante la Administración actuante.

⁷²⁵ GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, Ob. Cit. p. 405-407.

⁷²⁶ Creadas en 1926 (*Decreto de 5 de marzo*). En su Exposición de Motivos se advierte que: “estas Confederaciones habrán de funcionar... con la máxima autonomía compatible con la soberanía que en nombre del Estado ha de ejercer la Administración Pública, con sujeción a nuestra legislación vigente sobre aguas, siguiendo un plan que aquélla decretará, pero que formulará la misma Confederación”

⁷²⁷ Ejemplo de ello sería el ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), creado por la *Ley 4/1990, de Presupuestos Generales del Estado para 1990* (transformada en «Aena Aeropuertos, S.A.»), por el artículo 7 del *Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo*, así como los entes regulados en la *Ley 27/1992, de 26 de noviembre, sobre Puertos del Estado y de la Marina Mercante*.

casos, con la consiguiente inseguridad jurídica para los ciudadanos, al Derecho administrativo y al Derecho privado⁷²⁸.

Respecto a la LOFAGE, la doctrina administrativista que venimos siguiendo⁷²⁹, califica de auténtica “apostasía del Derecho administrativo”, a la “descentralización funcional privatizadora” y la proliferación de Organismos Autónomos⁷³⁰, cuando invocando el principio de eficacia se enfrenta al Derecho administrativo, pues lo que se quiere no es un régimen administrativo singular, sino un sometimiento casi total al derecho privado de la actividad de dichos Organismos. Cuando no se trata de actividades empresariales en manos de los servicios burocráticos del Estado, sino de auténticas funciones y actividades que constituyen el meollo de la función administrativa. EL ejemplo más llamativo lo constituye la Agencia Estatal de Administración Tributaria⁷³¹, a través de la cual se descentraliza y burocratiza una de las funciones nucleares del Estado: la gestión y recaudación de los impuestos. La Ley subraya su doble capacidad jurídica pública y privada, sometiendo sus funciones públicas de gestión, inspección y recaudación a la Ley General Tributaria y a la Ley de Procedimiento Administrativo; mientras que se somete al régimen jurídico privado, la contratación y laboralización de su personal, con amplias facultades en su selección. En todo ello, para el ciudadano debe quedar claro cuál es régimen jurídico de su actividad y, por ende, los Tribunales a los que, en caso de conflicto, debe dirigirse.

⁷²⁸ GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, Ob. Cit. p. 408.

⁷²⁹ GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, Ob. Cit. p. 415-417. Citando bibliografía al respecto.

⁷³⁰ Cita, como ejemplos más curiosos, la *Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991*, en relación a Correos y Telégrafos; Entidades Colaboradoras del Ministerio de Justicia; y la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

⁷³¹ La Agencia Tributaria, creada por el artículo 103 de la *Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991*, se constituyó de manera efectiva el 1 de enero de 1992. Está configurada como una entidad de derecho público adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda a través de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos. Como tal entidad de derecho público, cuenta con un régimen jurídico propio distinto al de la Administración General del Estado que, sin menoscabo de los principios esenciales que deben presidir toda actuación administrativa, le confiere cierta autonomía en materia presupuestaria y de gestión de personal. Se crea, integrado en las administraciones públicas centrales y adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda a través de la Secretaría de Estado de Hacienda, y con la denominación de <Agencia Estatal de Administración Tributaria>, un ente de derecho público de los previstos en el artículo 6.5 de la *Ley General Presupuestaria*, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada.

La LOFAGE, adolecería⁷³² de una clara delimitación funcional entre lo público y lo privado, esencial para que la disciplina y orden organizativo sean reales, aunque se aprecia un intento de delimitación de los distintos fenómenos de personificación incluidos dentro de la categoría de organismos públicos. Así su art. 53 considera la posibilidad de establecimiento de *entidades públicas empresariales*⁷³³ cuando se trata de actividades prestacionales, de gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación, con lo que, a sensu contrario, las actividades que no sean susceptibles de contraprestación, pero que puedan desarrollarse mejor en régimen de descentralización funcional, se convertirán en organismos autónomos. Sin embargo, el criterio presentaría mayor endeblez cuando se trata de diferenciar fenómenos de personificación de base fundacional con los de base societaria. Las sociedades mercantiles, en ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública.

i. Personas jurídicas fundacionales. Fundaciones Públicas.

Desde el derecho privado se usa el concepto de fundación para referirse a la personificación de un conjunto de bienes patrimoniales adscritos a la consecución de un determinado fin, administrados por personas que no son sus beneficiarios. Aunque esta categoría, hasta hace poco, apenas había sido utilizada por el Derecho público, sobre ella, GARRIDO FALLA⁷³⁴, ha montado el concepto de descentralización funcional, al entender que este tipo de descentralización se produce al confiar el ejercicio de determinadas actividades estatales a verdaderas fundaciones públicas personificadas. Surgiendo así una nueva clase de personas jurídicas públicas que no tienen base asociativa, sino que tienen su

⁷³² GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, Ob. Cit. p. 427.

⁷³³ Las entidades públicas empresariales son Organismos públicos a los que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación. Estas entidades públicas se rigen por el Derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta Ley, en sus estatutos y en la legislación presupuestaria (artículo 53).

⁷³⁴ GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, Ob. Cit. p. 398. Citando su Libro: *Administración Indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, 1950, p. 124 y ss.

origen en un acto de fundación estatal; el Estado dispone de un patrimonio que se adscribe a la consecución de determinados fines públicos para cuya administración y gestión crea simultáneamente una entidad. Se trataría de entes instrumentales.

Aunque con algunos antecedentes⁷³⁵, la utilización para la gestión de servicios de entidades fundacionales⁷³⁶, prevista en el artículo 8⁷³⁷, de la vigente *Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones*⁷³⁸, arranca del artículo 6 de la *Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general*, donde se admite que las Fundaciones puedan ser constituidas tanto por personas jurídicas públicas como privadas, y su posterior aplicación al ámbito de la gestión de la sanidad pública, inicialmente, mediante *Decreto-ley 10/1996, de 17 de junio, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del INSALUD*⁷³⁹, lo que permitió a dicho Instituto la constitución de fundaciones de naturaleza o titularidad pública para la gestión de nuevos hospitales, dando paso las Fundaciones Públicas Sanitarias⁷⁴⁰.

Dichas iniciativas tomaron carta de naturaleza con la aprobación de la *Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud*, que sustituyó al *Decreto-ley 10/1996, de 17 de junio*, aunque, en esta ocasión, la norma aclara que garantizando y preservando en todo caso su condición de servicio público,

⁷³⁵ GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, Ob. Cit. p. 492.

⁷³⁶ La anterior Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local, la contemplaba bajo la denominación de “fundación pública de servicio”.

⁷³⁷ Capacidad para fundar. Podrán constituir fundaciones las personas físicas y las personas jurídicas, sean éstas públicas o privadas. Las personas jurídico-públicas tendrán capacidad para constituir fundaciones, salvo que sus normas reguladoras establezcan lo contrario.

⁷³⁸ La *Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones*, en su Disposición adicional tercera, establece que las fundaciones públicas sanitarias a que se refiere el artículo 111 de la *Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social*, seguirán rigiéndose por su normativa específica.

⁷³⁹ Artículo único. En el ámbito del Sistema Nacional de Salud, la gestión y administración de los centros, servicios y establecimientos sanitarios de protección de la salud o de atención sanitaria o socio-sanitaria podrá llevarse a cabo directamente, o indirectamente mediante cualesquiera entidades admitidas en derecho creadas por personas o entidades públicas o privadas, así como a través de la constitución de consorcios, fundaciones u otros entes dotados de personalidad jurídica, pudiéndose establecer además acuerdos, convenios y fórmulas o gestión integrada o compartida.

⁷⁴⁰ PEMÁN GAVÍN, J. Hacia nuevas formas de gestión de los servicios sanitarios (Real Decreto-ley 10/1996, de 7 de junio). En: *Reformas y liberalización económica. Los Decretos-leyes de 1996*, Madrid: CIVITAS, 1996, pp. 325 y ss.; VAQUER CABALLERÍA, M. *Fundación pública y fundaciones en mano pública: la*

correspondiendo al Gobierno, y a los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas, en los ámbitos de sus respectivas competencias, determinar las formas jurídicas (cualesquiera entidades de naturaleza o titularidad pública admitidas en Derecho), órganos de dirección y control, régimen de garantías de la prestación, financiación y peculiaridades en materia de personal de las entidades que se creen para la gestión de los centros y servicios. Posteriormente, en la *Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social*, se regularían las Fundaciones Públicas Sanitarias en el ámbito del Instituto Nacional de la Salud (artículo 111)⁷⁴¹. Estas fundaciones son organismos públicos, adscritos al INSALUD, que se rigen por las disposiciones contenidas en dicho artículo, y, en lo no previsto en éste, por lo dispuesto para las entidades públicas empresariales en la *LOFAGE*.

Su constitución, modificación y extinción, así como sus correspondientes estatutos, son aprobados por el Consejo de Ministros. El personal a su servicio, se rige, con carácter general, por las normas estatutarias relativas al personal de Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social. Aunque también pueden incorporar personal funcionario o laboral, al que le será de aplicación su propia normativa. Estas fundaciones públicas disponen de su propio patrimonio y pueden tener bienes adscritos por la Administración General del Estado o por la Tesorería General de la Seguridad Social, que serán administrados de forma conjunta por las fundaciones, a cuyos efectos se les atribuyen los mismos derechos y obligaciones que a las Entidades gestoras de la Seguridad Social⁷⁴². El régimen de contratación se rige por la legislación de contratos de las Administraciones públicas. Sus recursos económicos pueden provenir de cualesquiera de las fuentes previstas en el artículo

reforma de los servicios sanitarios, Madrid: DIJUSA, 1990.

⁷⁴¹ Artículo 111. Fundaciones Públicas Sanitarias. 1. De acuerdo con lo establecido en la *Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud*, para la gestión y administración de los centros, servicios y establecimientos sanitarios de protección de la salud o de atención sanitaria o socio sanitaria podrán crearse cualesquiera entidades de naturaleza o titularidad pública admitidas en Derecho y, entre ellas, las fundaciones públicas sanitarias, que se regulan por las disposiciones contenidas en el presente artículo, por lo que se refiere al ámbito del Instituto Nacional de la Salud, y por la normativa específica de cada Comunidad Autónoma, en lo referente a las fundaciones públicas sanitarias que se puedan crear en sus respectivos ámbitos territoriales.

⁷⁴² Respecto a su propio patrimonio, pueden adquirir a título oneroso o gratuito, poseer, arrendar bienes y derechos de cualquier clase, que quedarán afectados al cumplimiento de sus fines. Las adquisiciones de bienes inmuebles, así como las enajenaciones de bienes inmuebles propios, requerirán el previo informe favorable de

65.1 de la *LOFAGE*. Su régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero, es el establecido en la Ley General Presupuestaria para las entidades públicas empresariales.

Tras la aprobación de la *Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones*, las Fundaciones Públicas Sanitarias mantienen un régimen jurídico particular, al haber sido excluidas de su ámbito de aplicación (Disposición adicional tercera). En definitiva, las fundaciones sanitarias se han extraído de la regulación fundacional convencional para configurarse como organismos públicos en terminología de la *LOFAGE*, cuyo régimen jurídico viene establecido de forma específica y sin remisión a la normativa de fundaciones⁷⁴³.

3.5.3. Encuadramiento de las Mutuas.

Después de haber realizado un somero recorrido por las características del sector público y la gestión de los servicios públicos, podemos comprobar que, en relación a las Mutuas, la evolución legislativa ha desbordado a los análisis doctrinales, como suele ocurrir.

De acuerdo con dicho planteamiento, tenemos, en primer lugar, que las Mutuas, además de encontrar su marco constitutivo en la Ley de Seguridad Social, quedan sometidas a la *dirección y tutela* del Ministerio de Trabajo, según dispone su artículo 71.1, de conformidad con el artículo 5.2 c)⁷⁴⁴.

La *Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria*, en su artículo 2, establece que a los efectos de esta ley forman parte del sector público estatal: ...d) Las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades

la Presidencia Ejecutiva del Instituto Nacional de la Salud.

⁷⁴³ GARRIDO FALLA; PALOMAR OLMEDA; LOSADA GONZÁLEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, Ob. Cit. p. 493.

⁷⁴⁴ Corresponde al Ministerio de Trabajo: ... la “dirección y tutela de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, así como de las entidades que colaboren en la gestión de la misma, pudiendo

profesionales de la Seguridad Social en su *función pública* de colaboración en la gestión de la Seguridad Social.

Por cuyos efectos podríamos considerar, por ejemplo, a los trabajadores de las Mutuas trabajadores del sector público⁷⁴⁵ (STC 222/2006, de 06/07/2006)⁷⁴⁶, como lo hizo la d.a. 7ª 3. de la *Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010*, al establecer que las retribuciones del personal no directivo al servicio de las mutuas quedaban sometidas a las limitaciones establecidas en el artículo 25 de esta Ley, para el personal laboral del sector público estatal.

Del mismo modo, la *Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público*, en su artículo 3, a los efectos de esta Ley, considera que forman parte del sector público las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. Además de incorporarlas a la definición del Contrato de gestión de servicios públicos (Artículo 8): “aquél en cuya virtud una Administración Pública o una Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, encomienda a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio cuya prestación ha sido asumida como propia de su competencia por la Administración o Mutua encomendante”. Aunque sólo respecto a la gestión de la prestación de asistencia sanitaria.

Por su parte, la *Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*, que regula, en el marco del régimen jurídico común a todas las Administraciones públicas, la organización y el funcionamiento de la

suspender o modificar los poderes y facultades de los mismos...”.

⁷⁴⁵ “Es decir, se congela (por la *Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1997*) el salario de todos los trabajadores del sector público, debiéndose entender por «sector público estatal» en primer lugar, y conforme al art. 2 LGP, los trabajadores de la «Administración General del Estado», los organismos autónomos, las «entidades públicas empresariales», las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, las sociedades mercantiles, las fundaciones, entidades estatales de derecho público distintas de las anteriores, así como los consorcios dotados de personalidad jurídica propia”.

⁷⁴⁶ Voto particular que formula el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez a la Sentencia del Pleno de 6 de julio de 2006, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1298/97, promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación contra la Ley 10/1996, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 1997.

Administración General del Estado y los Organismos públicos vinculados o dependientes de ella, para el desarrollo de su actividad, define éstos últimos como las Entidades de Derecho público que desarrollan actividades derivadas de la propia Administración General del Estado, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de ésta (Artículo 1).

Los Organismos públicos⁷⁴⁷ tienen por objeto la realización de actividades de ejecución o gestión tanto administrativas de fomento o prestación, como de contenido económico reservadas a la Administración General del Estado; dependen de ésta y se adscriben, directamente o a través de otro Organismo público, al Ministerio competente por razón de la materia, a través del órgano que en cada caso se determine (Artículo 2.3)

En cuanto a las Entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social⁷⁴⁸, su Disposición adicional sexta, establece que les serán de aplicación las previsiones de esta Ley, relativas a los Organismos autónomos, salvo el régimen de personal, económico-financiero, patrimonial, presupuestario y contable de las Entidades gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social, así como el relativo a la impugnación y revisión de sus actos y resoluciones y a la asistencia jurídica, que será el establecido por su legislación específica, por la Ley General Presupuestaria en las materias que sea de aplicación y supletoriamente por esta Ley.

⁷⁴⁷ Artículo 41. Son Organismos públicos los creados bajo la dependencia o vinculación de la Administración General del Estado, para la realización de cualquiera de las actividades previstas en el artículo 2.3, cuyas características justifiquen su organización y desarrollo en régimen de descentralización funcional.

Artículo 43. Los Organismos públicos se clasifican en:
Organismos autónomos. Dependen de un Ministerio, al que corresponde la dirección estratégica, la evaluación y el control de los resultados de su actividad, a través del órgano al que esté adscrito el Organismo.
Entidades públicas empresariales. Dependen de un Ministerio o un Organismo autónomo, correspondiendo las funciones aludidas en el apartado anterior al órgano de adscripción del Ministerio u organismo. Excepcionalmente, podrán existir entidades públicas empresariales cuyos estatutos les asignen la función de dirigir o coordinar a otros entes de la misma o distinta naturaleza.
Agencias Estatales, que se registrarán por su normativa específica y, supletoriamente, por esta Ley. Se adscriben al Ministerio que ejerza la iniciativa en su creación. Las funciones de dirección estratégica, evaluación y control de resultados y de la actividad de las Agencias Estatales, se articularán a través del Contrato de gestión previsto en la normativa reguladora de éstas.

⁷⁴⁸ BLAZCO LAHOZ, J. F. Régimen jurídico de las entidades gestoras de la Seguridad Social (actualización RD 777/2011, de 3 de junio) TOL2.119.116 www.tirantonline.com

Es claro, a la vista de los argumentos analizados, que las Mutuas son entidades de naturaleza particular, que se rigen por su legislación específica, que ésta, la *LGSS/94*, es de Derecho público, que su actividad es pública (no concertada, las instalaciones y medios que utiliza son, en buena parte, de la Seguridad Social). Es un ente, instrumental, por una parte, claramente fundacional y, por otro, asociativo, con finalidad económica o empresarial, para gestionar una parte de la SS, lo que exige su democratización, al amparo del art. 129.1 de la Constitución y un marco jurídico claro y adaptado a su realidad.

3.6. ¿SON LAS MUTUAS MUTUALIDADES?

Atendiendo a su propia denominación y sus antecedentes, nos encontraríamos ante asociaciones “mutuas”. Toca ahora analizar el significado, contenidos y alcance de dicho término y, hasta qué punto, puede ser aplicable a las entidades que estamos estudiando.

Etimológicamente, el término mutua deriva de *mutuus* e implica un sentido de reciprocidad⁷⁴⁹, incluyendo un sentimiento de prestación, de ayuda, excitado por el ejercicio de la solidaridad humana, bajo fórmulas asociativas.

3.6.1. El mutualismo, la previsión y el seguro.

El concepto de mutua o mutualidad⁷⁵⁰, términos que se vienen considerando equivalentes, aunque puede estar referido a diferentes realidades y organizaciones próximas a la cooperación⁷⁵¹, ha estado tradicionalmente unido a todo sistema de seguro entendido

⁷⁴⁹ mutuo, tua. (Del lat. *mutuus*). 1. adj. Dicho de una cosa: Que recíprocamente se hace entre dos o más personas, animales o cosas. U. t. c. s; mutua. (Acort.). 1. f. mutualidad (|| asociación); mutualidad. 1. f. Cualidad de mutua. 2. f. Régimen de prestaciones mutuas, que sirve de base a determinadas asociaciones. 3. f. Asociación con este régimen; mutualismo. 1. m. Régimen de prestaciones mutuas entre los miembros de una mutualidad. *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª Edición.

⁷⁵⁰ mutua. (Acort.). 1. f. mutualidad (|| asociación). *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª Edición.

⁷⁵¹ Entre otros: LLOBREGAT HURTADO, M. L. *Mutualidad y empresas cooperativas*. Barcelona: Bosh,

como *comunidad de riesgos*: “la propia naturaleza de seguro está basada en concepto de mutualidad”⁷⁵². De tal forma que, para BENÍTEZ DE LUGO⁷⁵³, “...la base del seguro, sea cual fuere la forma que para su realización se adopte, es la mutualidad, el sacrificio recíproco de un conjunto de personas que, consciente o inconscientemente, atienden a compensar los riesgos que experimentan”.

La consciencia de la organización mutualista radica en la *identidad socio-asegurado y la realización del aseguramiento exclusivamente para los socios, mediante el reparto de la siniestralidad acaecida que es asumida, en su totalidad, por los propios mutualistas, así mismo, el gobierno de la entidad y los resultados económicos corresponde a los asegurados como miembros de la misma*. Frente a esta mutualidad, BENÍTEZ DE LUGO⁷⁵⁴ opone la sociedad anónima que organiza el sistema de seguro basándose en una “mutualidad inconsciente”, con el objeto de obtener con ello un beneficio económico, siendo los asegurados simples clientes, que, por tanto, no participan en su gobierno ni en sus resultados económicos, limitándose al pago de la prima fijada al contratar el seguro.

Con lo cual, aunque la ayuda mutua siempre tiene lugar en el seguro, pues esa compensación de riesgos se basa en esta medida de previsión, a través de una organización (entidad aseguradora) que organiza y administra el sistema de seguro, la diferencia señalada conduce a un segundo significado de *mutualidad*: una forma específica de entidad aseguradora (en el sentido de comunidad de riesgos) basada en la mutualidad consciente, por tratarse de una organización en la que los asegurados, que son al mismo tiempo socios, asumen “conscientemente” la realización de ese sacrificio recíproco de ayuda mutua como medio para hacer frente a los riesgos que experimentan⁷⁵⁵.

1990; MORENO RUÍZ, R. *Mutualidades, cooperativas, seguro y previsión social*. Madrid: Consejo Económico y Social, 2000; PANIAGUA ZURERA, M. *Mutualidad y lucro en la sociedad cooperativa*. Madrid: Mc Graw-Hill, 1997.

⁷⁵² The very nature of insurance is based on the concept of mutuality. International Cooperative and Mutual Insurance Federation. (ICMIF) *Valuing our Mutuality*. Vol. I p. 18.

http://www.icmif.org/index.php?option=com_content&view=article&id=40&Itemid=98&lang=es

⁷⁵³ BENÍTEZ DE LUGO, F. *Legislación y técnica de los seguros privados*. Tomo I. Madrid, 1930. Citado por MORENO RUÍZ, R. *Mutualidades, cooperativas...* Ob. Cit. p. 43.

⁷⁵⁴ BENÍTEZ DE LUGO, F.: *Legislación y técnica de los seguros privados*. Tomo I. Madrid, 1930, p. 20.

⁷⁵⁵ MORENO RUÍZ, R. *Mutualidades, cooperativas, seguro y previsión social*. Consejo Económico y Social.

En este sentido, mutualidad sería “...una asociación dedicada a la cobertura de los riesgos previsibles comunes a sus socios, con el objeto de repartir equitativamente el coste de la siniestralidad padecida por los mismos”⁷⁵⁶.

Con todo, aunque inicialmente mediante expresiones rudimentarias⁷⁵⁷, la primera forma organizativa, y durante mucho tiempo la única, en la historia del instrumento de previsión que es el seguro, fue la mutualidad. La organización del seguro por empresas capitalistas no comienza hasta que la sociedad alcanza un grado de complejidad tal que dificulta el funcionamiento de los tradicionales sistemas mutualistas de previsión sustentados en vínculos más o menos directos entre los individuos expuestos a los mismos, permitiendo su explotación en el mercado. A partir de ese momento el seguro se convierte en una mercancía, un servicio producido en masa y ofrecido a cualesquiera demandantes por una organización, cuya finalidad es generar ganancias para sus inversores de capital⁷⁵⁸.

No obstante, en Europa al igual que en España, la mutualidad se fue configurando, en un primer lugar, como una organización que desarrollaba actividades de previsión y asistencia encuadrables más propiamente en el ámbito de la previsión social que en el del seguro en general⁷⁵⁹, por lo que, aunque la distinción no esté clara en muchos casos se suele

Madrid. 2000, p. 44.

⁷⁵⁶ BERJON, B. “La institución mutualista” *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, (4), 1973, pp. 847-880.

⁷⁵⁷ Suelen ser consideradas antecedentes históricos de la mutualidad y, por tanto, del seguro, manifestaciones de un mutualismo muy primitivo, como las *hetairiai* de la Grecia clásica y los *collegia funeralitia* y *sodalitia*, asociaciones de profesionales que proporcionaban enterramiento digno a los miembros que falleciesen y realizaban los servicios de exequias de la antigua Roma; las *ghildas* germanas; o la *Cofradía y Hermandades* de nuestra Edad Media. Ver, por ejemplo: BENÍTEZ DE LUGO, F.: *Legislación y técnica de los seguros privados*. Tomo I. Madrid, 1930, p. 27-38; HERNÁIZ MÁRQUEZ, M. *Tratado Elemental...*, Ob. Cit. pp. 285-287; y RODRÍGUEZ MOLERO, A. “¿Crisis de las mutualidades de previsión social?”, *Actualidad Laboral*, N. 10, 1990, p. 120.

⁷⁵⁸ MORENO RUÍZ, R. MORENO RUÍZ, R. *Mutualidades, cooperativas...* Ob. Cit. p.46.

⁷⁵⁹ La institución de la mutualidad comenzó a ser utilizada para asegurar daños a los bienes, inspirándose, con carácter general, en los mismos principios que las mutualidades dedicadas a la previsión social, en Gran Bretaña, Holanda y Dinamarca desde finales del siglo XVII, mientras que en España, y otros países europeos como Francia y Alemania, no se crean hasta principios del siglo XIX. En general, en todos esos países, durante décadas abundaron sobre todo las mutuas especializadas en el seguro de incendios, que se constituyeron en muchas ciudades asociando a propietarios de inmuebles, seguidas de las que cubrían los riesgos de daños contra el ganado y las cosechas de propietarios de pequeñas explotaciones rurales. Las mutuas especializadas en el seguro de vida, casi siempre de creación más tardía, no surgen en España hasta la década de 1860. MORENO RUÍZ, R. *Mutualidades, cooperativas, seguro y previsión social*. Ob. Cit. p. 136.

afirmar que, con carácter general, el mutualismo de previsión social surgió antes que el mutualismo estrictamente de seguros⁷⁶⁰.

Según la distinción de ALONSO OLEA⁷⁶¹, frente al seguro, la finalidad específica de la previsión social es hacer frente a “situaciones de necesidad” socializadas derivadas de riesgos individuales, personales y de naturaleza económica tal, que “devenidos en siniestros, generan una insuficiencia en los recursos personales, bien porque ocasionen una disminución o desaparición de las rentas usuales o habituales, bien porque produzcan un exceso anormal de gastos”.

Por tanto, la distinción entre el seguro y la previsión social radica, de forma esencial, en la finalidad específica de ésta, que es satisfacer la necesidad de seguridad económica de los individuos ante los “riesgos sociales” o “riesgos inherentes a la vida social”. Éstos, como señala DURAND⁷⁶², son muchos y de diversa clase (fisiológicos, derivados del medio social, etc.).

Dichos riesgos comprenden en la actualidad⁷⁶³ el accidente personal, sea o no de trabajo, y la enfermedad común, incluida la maternidad, y profesional, la invalidez, la vejez, la muerte, el paro forzoso y las cargas familiares, cuya delimitación viene siendo determinada por el cuadro de contingencias protegidas por los sistemas públicos de previsión social.

En este sentido, puesto que núcleo del campo de aplicación de tales sistemas ha estado constituido por la población que desempeña una actividad laboral, su finalidad protectora ha sido garantizar a dichos sujetos unos niveles de renta lo más próximos posible a los ingresos que perciben por su trabajo; los riesgos sociales, por tanto, han sido

⁷⁶⁰ MORENO RUÍZ, R. Mutualidades, cooperativas, seguro y previsión social. Ob. Cit. p. 129.

⁷⁶¹ ALONSO OLEA, M. – TORTUERO PLAZA, J.L. *Instituciones ... Ob. Cit.* p. 20.

⁷⁶² DURAND, P. *La política contemporánea de la Seguridad Social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991, pp. 57-58.

⁷⁶³ Con leves variaciones respecto a la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948, donde, en su artículo 25, se proclama el “derecho ... a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

esencialmente, aquellos cuyo acaecimiento signifique la pérdida o disminución de dichos ingresos⁷⁶⁴.

Por otra parte, siguiendo a MORENO RUIZ⁷⁶⁵, todo sistema de previsión social está integrado por determinados instrumentos de previsión actuarial, o seguro, que deben proporcionar las prestaciones económicas y los servicios, principalmente asistencia sanitaria, para satisfacer las necesidades de seguridad económica de los individuos a su cargo, y tiene que ser gestionado, tanto si se trata de sistemas públicos como privados, por una organización, entidad gestora, entre cuyas formas posibles está la mutualidad.

3.6.2. Antecedentes y evolución del mutualismo en España.

3.6.2.1. Antecedentes.

Aunque diversas instituciones sociales anteriores ya habían realizado funciones de previsión y asistencia en favor de sus miembros, la *cofradía medieval* es la institución social que RUMEU DE ARMAS⁷⁶⁶, y otros autores que se adhieren a su posición⁷⁶⁷, consideran la forma embrionaria de mutualidad más remota en España, que, bajo la fórmula gremial⁷⁶⁸ o general, desarrollaron su actividad hasta el siglo XVIII⁷⁶⁹.

⁷⁶⁴ MORENO RUIZ, R. *Mutualidades, cooperativas...*, Ob. Cit. p. 51

⁷⁶⁵ Ob. Cit., p. 52-58.

⁷⁶⁶ Hay constancia documental de su existencia ya en el siglo XII. RUMEU DE ARMAS, A. Ob. Cit., p. 34 y 127.

⁷⁶⁷ MORENO RUIZ, R.: *Mutualidades, cooperativas...*, Ob. Cit. Cita: p. 130; RODRÍGUEZ MOLERO, A.: Ob. Cit. Cita: p. 120; ANGULO RODRIGUEZ, L. DE. "Nueva perspectiva de las mutualidades de previsión social", *Noticias de la Unión Europea*, CISS, n. 139-140, agosto-septiembre 1996, p. 25; AVALOS MUÑOZ, L. M.: "Antecedentes históricos del mutualismo", *CIRIEC-España*, n. 12, diciembre 1991, p. 40; FARRERES BOCHACA, A.: "El mutualismo de seguros en España", *AISAM*, N. 40, 1992, p. 17.

⁷⁶⁸ Generalmente, la cofradía gremial tuvo un desarrollo estrechamente vinculado al gremio. En algunos casos, éste la absorbió asumiendo las funciones de previsión y asistencia que realizaba; y, en otros, la cofradía gremial se convirtió en una "cofradía-gremio" que desempeñaba simultáneamente las funciones propias de ambas instituciones, incluidas las de organización del trabajo. Ver RUMEU DE ARMAS, A.: Ob. Cit., p. 54. Por otra parte, hay historiadores del medievo que afirman que la cofradía gremial y el gremio se confundieron por completo, siendo las funciones más importantes de la institución las relacionadas con la producción en

Aunque con una importancia menor, otra institución social similar, con un importante desarrollo durante los siglos XVII y parte del XVIII, es la *Hermandad de Socorro*, que, manteniendo funciones religiosas, incorpora nuevas características que la sitúan más cerca de la moderna mutualidad⁷⁷⁰, entre las que destaca el pleno derecho de sus miembros a la percepción de las prestaciones garantizadas en caso de siniestro⁷⁷¹.

A mediados del siglo XVIII, cofradías y hermandades, con la intención de limitar sus funciones, apartarlas de la órbita eclesiástica y someterlas al control del Estado⁷⁷², fueron obligadas a transformarse en Montepíos laicos y centrar sus prestaciones en pensiones de viudedad y orfandad; subsidios de vejez e invalidez; y, residualmente, en servicios funerarios y prestaciones en caso de enfermedad⁷⁷³.

general y con la organización del trabajo en especial. Ver SOLÁ I GUSSINYER, P.: “El mutualismo contemporáneo en una sociedad industrial. Anotaciones sobre el caso catalán (1880-1939)”, en VARIOS. *Solidaridad desde abajo ...*, Ob. Cit., p. 73.

⁷⁶⁹ Estas organizaciones sociales, con intensa actividad de culto, tuvieron un desarrollo extraordinario en la España y Europa de la Baja Edad Media, asociando a buena parte de los ciudadanos libres y dotando al pueblo de sistemas de previsión y asistencia que, mediante la ayuda mutua, y con un elevado grado de solidaridad, proporcionaban a sus miembros algún tipo de protección ante las necesidades más básicas. En las cofradías gremiales, aunque inicialmente fue el enterramiento de los cofrades la prestación más frecuente, con el paso del tiempo, fueron añadiendo auxilios económicos en caso de enfermedad, con asistencia médica y farmacéutica, u hospitalización, y, excepcionalmente, en caso de vejez, invalidez o en favor de la viuda y huérfanos, en el fallecimiento del cofrade. Sin embargo, más que de verdadera previsión, se trataba de medidas asistenciales, ya que los subsidios, muchas veces de cuantía indeterminada, y el resto de prestaciones se concedían a título graciable y sólo a los cofrades pobres, sin que los miembros tuvieran un derecho a su percepción. RUMEU DE ARMAS, A.: Ob. Cit., pp. 127-136.

⁷⁷⁰ SANCHEZ DE MADARIAGA, E. De la “caridad fraternal” al socorro mutuo. Las Hermandades de Socorro de Madrid en el siglo XVIII. En: CASTILLO, S. *Solidaridad desde abajo*. Ob. Cit. pp. 32-50

⁷⁷¹ Por otra parte, sus ordenanzas solían regular con cierto detalle los órganos de la misma; la admisión de socios, donde, aparte de la pertenencia a un cierto oficio en el caso de la hermandad gremial, se exigía disponer de un mínimo de ingresos, no superar una cierta edad, no padecer determinadas enfermedades y ser de “buena vida y costumbres”; un período de permanencia en la asociación para el disfrute de las prestaciones; las cotizaciones; las multas que los miembros debían pagar por incumplimiento de sus obligaciones con la hermandad (tanto por falta de cotización como por no asistir a juntas, entierros, funciones religiosas y demás actos colectivos); las causas de expulsión de los hermanos (donde se incluía normalmente la deuda de varias cuotas mensuales); y, en algunas hermandades, la obligación de éstos de contribuir con derramas en caso de insuficiencia de los fondos para cumplir sus fines, práctica que se iría generalizando con el paso del tiempo. RUMEU DE ARMAS, A.: Ob. Cit., pp. 210-236; y SÁNCHEZ DE MADARIAGA, E.: “De la caridad fraternal al socorro mutuo. Las Hermandades de Socorro de Madrid en el siglo XVIII”, en CASTILLO, S. *Solidaridad desde abajo*. Ob. Cit., pp. 39-42.

⁷⁷² Se consideraba que el liberalismo y la filantropía eran suficientes para la solución de las necesidades tuteladas por dichas organizaciones, que no hacían otra cosa que fomentar la vagancia y la ociosidad. HERNÁIZ MÁRQUEZ, M. *Tratado elemental...* Ob. Cit. Pág. 286.

⁷⁷³ RUMEU DE ARMAS, A.: Ob. Cit., pp. 409-416.

A partir de la década de 1760, a iniciativa del Estado y bajo su tutela, comenzaron a crearse montepíos oficiales para la protección de funcionarios y sus familias con pensiones de viudedad y orfandad y, en menor medida, de vejez e invalidez. Asimismo, muchas profesiones liberales crearon sus propios montepíos⁷⁷⁴, siendo el primero de ellos el de abogados de Madrid, fundado en 1776⁷⁷⁵.

Sin embargo, un cúmulo de circunstancias, como los defectos en el cálculo de las cuotas, que llevaron a muchas organizaciones a no poder hacer frente a las importantes cargas financieras que requería la modalidad de previsión que desarrollaban; el acoso a que las entidades no transformadas se vieron sometidas por los poderes públicos; así como las desamortizaciones de sus bienes raíces, llevaron, entre finales del siglo XVIII y principios del XIX, a su práctica desaparición. Sólo sobrevivieron, gracias a la tutela estatal, los montepíos oficiales, hasta que en la década de 1830 fueron, casi todos, extinguidos⁷⁷⁶, sus fondos incautados y sus compromisos de prestaciones de vejez, invalidez y supervivencia asumidos por el Estado, lo que supone el origen del Régimen de Clases Pasivas del Estado⁷⁷⁷.

Institución mutualista también, aunque de origen diferente, lo constituyeron las *asociaciones de socorros mutuos*, creadas al amparo de la *Real Orden de 28 de febrero de 1839*, por la que se autorizaba la constitución de sociedades obreras con fines mutualistas y benéficos que, como tuvimos ocasión de analizar en el Capítulo I, en España conecta, en unos casos con la tradición asistencial anterior⁷⁷⁸; mientras que en otros, era parte del

⁷⁷⁴ AVALOS señala que el desarrollo de los montepíos de profesionales fue portentoso a finales del siglo XVIII. Ver AVALOS MUÑOZ, L. M.: *Ob. Cit.*, p. 43.

⁷⁷⁵ RUMEU DE ARMAS, A.: *Ob. Cit.*, p. 468.

⁷⁷⁶ *Instrucción de 26 de diciembre de 1831*. Mutualismo de funcionarios. Desaparición.

⁷⁷⁷ RUMEU DE ARMAS, A.: *Ob. Cit.*, pp. 463-482; y AVALOS MUÑOZ, L. M.: *Ob. Cit.*, p. 43.

⁷⁷⁸ A las sociedades de socorros mutuos también se asociaron, con frecuencia, artesanos propietarios de pequeños talleres, desarrollándose muchas sobre una estructura gremial. MARTÍNEZ GALLEGO, F. A. *Disolución Gremial y constitución societaria...* *Ob. Cit.* pp. 51-69. Además de las sociedades de socorros mutuos exclusivas de los obreros de una industria en una zona determinada, o incluso de una fábrica concreta, hubo otras muchas a las que también se asociaron personas de otros grupos sociales humildes, e incluso, en ocasiones, de grupos sociales más o menos acomodados. Asimismo, Véase, por ejemplo, RIVERA BLANCO, A.: “Desarrollo y crisis del modelo de sociedad de socorros (Vitoria, 1849-1938)” p. 136. Ambos en: CASTILLO, S (Ed.) *Solidaridad desde abajo...*, *Ob. Cit.*

incipiente movimiento asociacionista obrero^{779,780}, inspirado en las doctrinas socialistas utópicas, vinculado con el origen del movimiento cooperativista, que tuvo, como en la mayoría de los países europeos, un gran desarrollo en España desde la segunda mitad del siglo XIX y a lo largo de las primeras décadas del XX. Se trataba ya, con carácter general, de modernas mutualidades de previsión social, cuya evolución posterior se vio condicionada por el desarrollo de los sistemas públicos de previsión social. En la práctica, su actividad de previsión social, no fue sustancialmente diferente de la de las hermandades de socorro, predominando los subsidios de enfermedad, complementada muchas veces con la asistencia médica y farmacéutica, y servicios de enterramiento, y, sólo en contadas ocasiones, se otorgaron pensiones de invalidez, jubilación o supervivencia, sobre todo por la falta de capacidad financiera para ello⁷⁸¹.

3.6.2.2. Delimitación previsión social-seguro.

Como se ha visto, el “seguro” nace de forma mutualista y orientado a la previsión social. Posteriormente el mutualismo se expandirá a otros tipos de aseguramiento no social, terreno en el que van a irrumpir las entidades aseguradoras mercantiles, compitiendo con ellas, diferenciándose ambas, no en la naturaleza del riesgo asegurado sino en la forma de gestión. Más tarde, el Estado se interesará por el seguro social, promoviendo y subsidiando la previsión social privada, primero como aseguramiento voluntario y más tarde obligatorio, hasta convertirse en asegurador mediante los sistemas públicos de Seguridad Social, desplazando en esa labor al mutualismo.

⁷⁷⁹ Estas asociaciones, constituidas al amparo de la R.O. de 28 de febrero de 1839, por la que se autoriza la constitución de sociedades obreras con fines mutualistas y benéficos, sirvieron, hasta la promulgación del Decreto de 20 de noviembre de 1868, sobre libertad de asociación, de refugio del asociacionismo obrero, como única fórmula asociativa tolerada por el régimen, con periodos de clandestinidad tolerada y el paréntesis de la aplicación del Decreto de 30 de abril de 1857, que declaraba disueltas todas las asociaciones de trabajadores, incluso las de finalidad benéfica y de socorros mutuos. VALDÉS DAL-RE, F. *Las cooperativas de producción*. Montecorvo. Madrid, 1975. Págs. 45-49.

⁷⁸⁰ La más antigua conocida en España es la Asociación Mutua de Tejedores de Barcelona, fundada en 1840, que desempeñó simultáneamente funciones de previsión y asistencia, sociedad de resistencia y de sindicato. Véase GARRIDO Y COMAS, J. J.: *El mutualismo privado...*, Ob. Cit., p. 32 (nota al pie nº 17); y CASTILLO, S.: Ob. Cit., p. 8.

⁷⁸¹ Ver CASTILLO, S.: (Ed.) *Solidaridad desde abajo...*, Ob. Cit., p. 20.

Desde esta perspectiva, el seguro de accidentes de trabajo, del que se ocuparán las Mutuas a partir de 1900, no es, en su origen, un seguro social, dado que tiene por finalidad cubrir las responsabilidades patrimoniales que el empresario tiene respecto al trabajador frente a los riesgos profesionales, ni, por tanto, las Mutuas se podían identificar con las mutualidades de previsión social, incluso su trayectoria es distinta de la del mutualismo en general. Lo que resulta evidente si analizamos la evolución normativa de la actividad aseguradora.

Como tuvimos ocasión de analizar, el artículo 117 del Código de Comercio de 1885⁷⁸², liberalizaba la actividad aseguradora⁷⁸³, quedando excluidos los seguros mutuos, precisamente por su naturaleza mutualista⁷⁸⁴; “porque en éstos, todos los contratantes son a la vez asegurados y aseguradores, cada uno se propone tan sólo obtener una indemnización por un riesgo eventual, obligándose a conceder a sus coasociados igual indemnización, y las cantidades con que contribuyen se hallan destinadas únicamente a cubrir los perjuicios sufridos, sin la menor intención de reportar lucro o beneficio de ninguna especie” (*E.M.*).

Este mismo Código, en su artículo 124, deja a las Mutuas fuera del ámbito de la legislación mercantil, excluyendo de su ámbito de aplicación “a las Compañías mutuas de seguros contra incendios, de combinaciones tontinas sobre la vida para auxilios a la vejez, y de cualquiera otra clase, /.../, que sólo se considerarán mercantiles y sujetas a sus disposiciones, cuando se dedicaren a actos de comercio extraños a la mutualidad o se convirtieren en sociedades a prima fija”.

⁷⁸² El texto establece las reglas especiales que deben tenerse presentes en los contratos de seguros contra incendios, seguros sobre la vida y seguros sobre conducciones terrestres, declarando, además, que son igualmente respetables a los ojos del legislador los demás contratos de seguros que tengan por objeto cualquiera otra clase de riesgos, que provengan de casos fortuitos o accidentes naturales, debiendo cumplirse los pactos estipulados, siempre que sean lícitos y estén conformes con las prescripciones generales contenidas en el mismo (*E.M.*).

⁷⁸³ “Será libre la creación de Bancos territoriales, agrícolas y de emisión y descuento, de Sociedades de crédito, de préstamos hipotecarios, concesionarias de obras públicas, fabriles, de almacenes generales de depósito, de minas, de formación de capitales y rentas vitalicias, de seguros y demás asociaciones que tuvieren por objeto cualquiera empresa industrial o de comercio”.

⁷⁸⁴ Artículo 380. Concepto del contrato de seguro. Será mercantil el contrato de seguro, si fuere comerciante el asegurador y el contrato a prima fija, o sea cuando el asegurado satisfaga una cuota única o constante como precio o retribución del seguro.

Exclusión que, su Exposición de Motivos, justifica al comprender el Texto “todas las Sociedades que, bien por su naturaleza, bien por la índole de las operaciones, se consideran como mercantiles; no habiendo atribuido este carácter a las asociaciones mutuas, porque falta en ellas el espíritu de especulación, que es incompatible con la naturaleza de estas Sociedades, ...”, “En cambio del silencio que guarda el Proyecto de Código sobre la organización y funciones de las asociaciones mutuas y cooperativas, se ocupa con detenimiento de las que por su naturaleza o por la índole de sus operaciones son mercantiles, reproduciendo en su mayor parte la legislación vigente sobre la Sociedad colectiva, en comandita y anónima, con algunas modificaciones de bastante importancia” .

Por tanto, las mutualidades quedaban huérfanas de legislación específica, tanto en lo que respecta a sus aspectos organizativos y funcionales como al seguro mutual, estableciéndose un régimen asegurativo dual frente al seguro mercantil.

Respecto a la primera de las cuestiones, poco después, las “mutualidades” (“sociedades de socorros mutuos, de previsión, de patronato”,...), junto al resto de entidades asociativas carentes de fines lucrativos, de cualquier actividad, tanto económica, como cultural, recreativa, política, etc., quedaron sujetas a la *Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887*, que desarrollaba el artículo 13 de la Constitución de 1876. La segunda de las cuestiones, la regulación del seguro mutual, sin embargo, quedará por mucho tiempo en el vacío legal.

No obstante, el seguro de accidentes de trabajo, sí fue pronto regulado, de manera específica y detallada, mediante *Real Decreto de 27 de agosto de 1900*; lo que supuso la primera reglamentación de una actividad aseguradora en nuestro país, quedando el aseguramiento de los riesgos profesionales como un seguro especial cuya gestión debía realizarse separada de la de otras ramas. Dicho aseguramiento sólo se podía concertar con “aquellas sociedades de seguros, mutuas o por acciones, previamente constituidas de acuerdo con su legislación específica”, incluidas en el Registro de las autorizadas para sustituir al patrono en las obligaciones que le imponía la *Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de Enero de 1900*. Lo que viene a reconocer el sistema dual constitutivo de origen pero que, al mismo tiempo, crea otro nuevo distinto, común a ambos modelos societarios,

específico para el accidente de trabajo, en base a las exigencias particulares establecidas por el mencionado *Real Decreto*. Por tanto, las Mutuas de Accidentes de Trabajo, inician un camino jurídico propio e independiente del mutualismo general y de previsión social, sujeto a las disposiciones de la *Ley de Accidentes de Trabajo de 1900* y sus normas de desarrollo.

Cuando, poco después, mediante la *Ley de Seguros de 14 de mayo de 1908*⁷⁸⁵, se regula el sector, Compañías, Sociedades, Asociaciones y en general todas las entidades que tengan por fin realizar operaciones de seguro sobre la vida humana, la propiedad y toda otra eventualidad, cualquiera que sea su objeto, forma y eventualidad (artículo 1), el mutualismo social (o de *previsión social*) también fue excluido de su ámbito de aplicación (artículo 3)⁷⁸⁶, quedando, una vez más, exento, en su actuación aseguradora, de un régimen jurídico propio⁷⁸⁷.

3.6.2.3. El sistema público de Previsión Social.

En España, el sistema de Previsión Social público, se construye sobre las bases de la previsión privada, fundamentalmente de carácter mutualista y voluntario, con esquemas mutualistas y estricta observancia de las reglas técnicas del seguro⁷⁸⁸.

El Instituto Nacional de Previsión (INP), creado por la *Ley de 27 de febrero de 1908*, nace con el propósito de llegar a ser una gran mutualidad nacional de carácter voluntario. Entre otros, se le asignan los objetivos de difundir la previsión popular; administrar la “Mutualidad” de Asociados que, al efecto y voluntariamente, habrá de

⁷⁸⁵ Ley relativa á la inscripción en el Registro que al efecto se establece de las Compañías, Sociedades, Asociaciones, y en general, todas las entidades que tengan por fin realizar operaciones de seguro. (Referencia 1908/03711) Gaceta de Madrid de 15/05/1908. Real decreto aprobatorio del adjunto Reglamento provisional para la aplicación de la ley de 14 de Mayo próximo pasado regulando el funcionamiento de las Compañías de seguros. Gaceta de Madrid de 04/12/1908 (Referencia 1908/06056).

⁷⁸⁶ Montepíos, Sociedades de Socorros mutuos en general, Asociaciones mutuas y demás asociaciones de seguros de índole benéfica o exentas de lucro mercantil, debiendo depositar ejemplar de sus estatutos y modelos de pólizas, así como remitir los balances anuales, a la Inspección General de Seguros. *Relación de asociaciones que solicitan su inscripción manifestando hallarse exceptuadas de la Ley de Seguros de 1908*.

⁷⁸⁷ REDECILLAS LÓPEZ DE SABANDO, A. *El Mutualismo Laboral como medio de protección social*. Madrid: Consejo Económico y Social, 2001, p. 11.

constituirse, estimular y favorecer su práctica procurando su bonificación por entidades públicas o privadas.

El régimen inicial de protección quedaba enmarcado en la política de fomento, respetando la voluntad de los potenciales asegurados, donde el Estado se obligaba a bonificar las contrataciones de seguros (*principio de libertad subsidiada*) y a divulgar las ventajas del seguro social.

Desde el principio, se aceptó el pluralismo institucional, con el mantenimiento de colectivos autoasegurados (Montepíos) y, sobre todo, la excepción de una previsión social obligatoria para la función pública, con separación para militares, administración estatal y local⁷⁸⁹

Aunque, a medida en que el aseguramiento va dejando de ser voluntario, la gestión de los seguros sociales obligatorios se ofrece a entidades mutualistas privadas⁷⁹⁰, al tiempo que el INP fue recibiendo, por su competencia, el encargo de administrar los sucesivos seguros sociales obligatorios, aunque en colaboración con otras entidades públicas y privadas (Seguro Obrero, en coordinación con Entidades Aseguradoras y Entidades de Ahorro, *RD 11 de marzo de 1919*; Seguro de Maternidad, que se confía a Cajas Colaboradoras, Juntas Municipales de Sanidad, Mutualidades, etc., *RDL de 22 de marzo de 1929*; y, sobre todo, el ramo de accidentes de trabajo)⁷⁹¹.

En esta línea de colaboración se declaran entidades análogas al INP a las Cajas de Pensiones de retiro obrero a favor de las clases trabajadoras, constituidas por la acción social como instituciones dedicadas exclusivamente a dicha actividad o integrados en

⁷⁸⁸ Ley referente a la organización por el Estado de un Instituto Nacional de Previsión. Artículo 15.

⁷⁸⁹ BORRAJO DACRÚZ, Efrén. De la Previsión Social a la Protección en España: Bases histórico-institucionales hasta la Constitución. *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*. N. 3, 1989, p. 16.

⁷⁹⁰ GONZALO GONZALEZ, B. El mutualismo de Previsión y la Seguridad Social complementaria. En: RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. *El sector no lucrativo en España Madrid: Escuela Libre Editorial*, 1993, p. 333-384.

⁷⁹¹ BORRAJO DACRÚZ, Efrén. De la Previsión Social a la Protección en España: Bases histórico-institucionales hasta la Constitución. *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*. N. 3, 1989, p. 12-35.

Montepíos, sociedades de socorros mutuos y entidades afines⁷⁹².

a) Ley de Mutualidades de 1941.

La falta de una regulación específica para la actividad del mutualismo social, no fue corregida⁷⁹³ hasta la *Ley de Mutualidades de 6 de diciembre de 1941* y su *Reglamento de 26 de mayo de 1943*⁷⁹⁴.

En su Exposición de Motivos, se reconoce que, de acuerdo con la distinción que ya estableció la *Ley de de seguros de 1908*, la previsión, ejercitada en forma de seguro, se viene desarrollando en dos orientaciones distintas. Una de ellas, de espíritu industrial, cuyos instrumentos son empresas mercantiles, y a veces también mutualidades. La otra, de espíritu eminentemente social y privado, para lo cual las entidades que la realizan adoptan siempre la forma mutualista o de asociación civil (montepíos, mutualidades y demás asociaciones de seguros de índole benéfica o exentas de lucro mercantil), exceptuadas del campo de los preceptos de aquella Ley.

Sin embargo, desde su promulgación, el campo del seguro social privado se había desarrollado hasta alcanzar un considerable volumen de la economía nacional, pero, en muchas ocasiones, por falta de formación, acierto técnico en el cálculo, o por causas administrativas, solían producir defraudaciones morales que ocasionaban el consiguiente descrédito para las instituciones de previsión social y el quebranto irreparable para los mutualistas asegurados (*E.M.*).

Tales circunstancias llevaron al Estado a intervenir en el campo de la previsión del seguro social de carácter privado, reglamentando y vigilando, tanto su desenvolvimiento

⁷⁹² *Real Decreto aprobatorio del adjunto Reglamento de entidades análogas al Instituto Nacional de Previsión*. 10/12/1908. (Referencia 1908/08917).

Real Orden declarando entidad similar del Instituto Nacional de Previsión á la Caja de Pensiones para la vejez y de Ahorros, de Barcelona. Gaceta de Madrid, de 15/05/1909 (Referencia 1909/03561).

Real Decreto aprobando el Reglamento provisional de las entidades aseguradoras de gestión complementaria en relación con el Instituto Nacional de Previsión para la administración del retiro obrero obligatorio. Gaceta de Madrid, de 27/07/1921 (Referencia 1921/04822).

⁷⁹³ Con los importantes precedentes de las Leyes sobre Mutualidades de la Generalidad de Cataluña de 1934.

⁷⁹⁴ *Ley de Mutualidades, de 6 de diciembre de 1941*. (Referencia 1941/12354). Reglamento de las Mutualidades de Previsión Social, aprobado por decreto de 26 de mayo de 1943.

administrativo como técnico, disponiendo que las entidades dedicadas a dichas actividades fueran tuteladas por el Ministerio de Trabajo, por medio de la Dirección General de Previsión, en la que se había creado, por *Orden de 4 de diciembre de 1940*, una Sección destinada a tal fin.

En su artículo primero, define a mutualidades o montepíos como asociaciones que, sin ánimo de lucro, ejercen una modalidad de previsión de carácter social o benéfico, encaminada a proteger a sus asociados o a sus bienes contra circunstancias o acontecimientos de carácter fortuito y previsible a los que están expuestos, mediante aportaciones directas de los asociados o procedentes de otras entidades o personas protectoras. Excluyendo de su ámbito de aplicación a las entidades de tipo mutualista que ejerzan el seguro de carácter distinto al de previsión social, las cuales continuarán sometidas al Ministerio de Hacienda en los términos de la *Ley reguladora de las sociedades de seguros de catorce de mayo de 1908* y disposiciones complementarias. Al mismo tiempo, establece que, “las mutualidades aseguradoras de accidentes del trabajo seguirán sometidas a su legislación especial”. Cuestión que conviene destacar a los efectos del presente trabajo.

En definitiva, se trata de regular específicamente el seguro social privado, o previsión social, y a las entidades, de naturaleza mutualista, dedicadas a él. Excluyendo a las “mutualidades que ejerzan un seguro distinto”, al tiempo que se mantiene y reafirma el régimen jurídico especial de las Mutuas de Accidentes de Trabajo.

Son, por tanto, tres regímenes diferentes para las entidades que, al menos nominalmente, aparecen como mutualidades: Mutuas de Accidentes de Trabajo; Mutualidades de Previsión social; y Mutualidades de Seguros “no sociales”.

b) El Mutualismo Laboral.

A partir de 1946, desde la iniciativa pública, va a surgir otro tipo de “mutualismo”, con carácter obligatorio, profesional y sectorial. Sin duda, muestra paradigmática del *tradicionalismo*, añorante de las instituciones de Antiguo Régimen, en su afán por

adaptarlas a las peculiaridades del “Nuevo Estado”, como se desprende de las siguientes palabras de GALA VALLEJO: -“*una institución nueva, con raíces y abolengo tradicionales y genuinamente española, aparece en el campo de las relaciones sociales patrias. Se trata del Mutualismo Laboral*”⁷⁹⁵.

Después de algunas experiencias anteriores con buenos resultados, en las distintas Reglamentaciones de Trabajo y Ordenanzas Laborales, se incluyó un capítulo de “Previsión”, que establecía una serie de mejoras de protección social a favor de los sectores laborales respectivos, a través de una “Mutualidad Laboral” (el adjetivo de laboral, sustituye al concepto de Previsión Social, que se reserva para las Mutualidades de carácter libre y voluntario).

Estas Mutualidades Laborales, que se crean para completar las insuficiencias de los Seguros Sociales⁷⁹⁶, aunque inicialmente sujetas a la Ley del Mutualismo de 1941, nacen con la cobertura jurídica de las diversas Reglamentaciones de Trabajo, constituyendo, en realidad, un sistema de previsión social obligatorio, por ramas de producción, lo que lo aparta del genuino mutualismo, regulado por dicha Ley. Este mutualismo obligatorio, encontró una primera regulación general con la creación del Servicio de Mutualidades y Montepíos Laborales, en la Dirección General de Previsión, por *Orden Ministerial de 24 de octubre de 1946*⁷⁹⁷.

Posteriormente, mediante *Decreto de 10 de agosto de 1954*, se dictan normas reguladoras del Mutualismo Laboral⁷⁹⁸, que, según su Exposición de Motivos, es un sistema de Previsión Social obligatorio, constituido por los Montepíos, Mutualidades, Cajas de

⁷⁹⁵ GALA VALLEJO, C. *La Seguridad Social en España*. Madrid, 1961, p. 95. Citado por REDECILLAS LÓPEZ DE SABANDO, A. *El Mutualismo Laboral como medio de protección social*. Madrid: Consejo Económico y Social, 2001, p. 16.

⁷⁹⁶ REDECILLAS LÓPEZ DE SABANDO, A. *El Mutualismo Laboral como medio de protección social*. Ob. Cit. p. 15.

⁷⁹⁷ ALARCÓN CARACUEL, M. R.; GONZÁLEZ ORTEGA, S. *Compendio de Seguridad Social*. Madrid: Tecnos, 1990, p. 42.

⁷⁹⁸ *Decreto de 10 de agosto de 1954 por el que se dictan normas reguladoras del Mutualismo Laboral*. (Referencia 1954/16493).

Ley 11/1960, de 12 de mayo, sobre creación de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local. (Referencia 1960/07015).

Jubilaciones y Subsidios, Cajas de Previsión de Empresa y Cajas de Compensación y Reaseguro bajo la dependencia directa del Servicio de Mutualidades Laborales del Ministerio de Trabajo. Dichas Instituciones, aunque comprendidas en la definición del artículo 1 de la Ley de Mutualidades de 1941, se diferencian sustancialmente de otras Entidades de previsión social sin ánimo de lucro, que tienen su origen en la libre asociación de sus miembros y están perfectamente reguladas por el *Reglamento de 26 de mayo de 1943*. Reglamento que, continúa el mencionado preámbulo, no responde a las necesidades de las Instituciones de Previsión Laboral creadas para prestar un servicio público en la Previsión Social obligatoria, que precisan de sus propias normas, y cuyas notas distintivas han exigido dictar numerosas disposiciones que es conveniente sistematizar mediante la publicación de un Reglamento General.

Con el anunciado Reglamento General del Mutualismo Laboral, aprobado mediante *OM de 10 de agosto de 1954*, estas instituciones alcanzaron su consolidación, tanto desde el punto de vista técnico y organizativo como, hasta en cierto punto, jurídico⁷⁹⁹.

Este Mutualismo Laboral fue un duplicado casi exacto del Sistema Nacional de Previsión Social para unos mismos grupos de beneficiarios, ofreciendo un segundo nivel de Seguridad Social obligatoria establecido por vía reglamentaria y ofrecido a entes gestores públicos distintos de los del nivel primario⁸⁰⁰.

c) Mutualismo Administrativo y Cajas o Mutualidades externas⁸⁰¹.

Todavía, el panorama mutualista en la órbita de la previsión social pública, se completaría con instituciones de origen y naturaleza diversas.

Después de 1953 aparecen nuevas fórmulas mutuales que iban a operar, con el

⁷⁹⁹ REDECILLAS LÓPEZ DE SABANDO, A. *El Mutualismo Laboral como medio de protección social*. Madrid: Consejo Económico y Social, 2001, p. 57.

⁸⁰⁰ BORRAJO DACRÚZ, Efrén. De la Previsión Social a la Protección en España: Bases histórico-institucionales hasta la Constitución. *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*. N. 3, 1989, p. 18.

⁸⁰¹ BORRAJO DACRÚZ, Efrén. De la Previsión Social a la Protección en España. *Ob.cit.* p. 19.

apoyo administrativo del INP, sobre colectivos hasta entonces desprotegidos o con una protección fragmentada o insuficiente, cuyos ejemplos más significativos lo constituyen la Mutualidad Nacional del Seguro Escolar (1953); el Montepío Nacional del Servicio Doméstico (1959); La Mutualidad Nacional de Previsión Social Agraria (1959)

Por su parte, el personal de la administración pública repetía en términos multiplicados el pluralismo institucional. La cobertura base se obtenía a través de un régimen común para los funcionarios de las distintas ramas; Administración Central, Local, Militar, Judicial, etc. Pero en un segundo nivel complementario se creaban Mutualidades Generales para el personal adscrito a un Ministerio, a las que, a su vez, se superponían otras mutualidades de “cuerpo”, “servicio”, etc., con una estructura verdaderamente abigarrada. Finalmente se buscó un seguro total único a través de mutualidades nacionales por ramas.

Por último, frente a la previsión de carácter laboral o administrativa, los grupos profesionales de trabajadores autónomo, profesionales libres, y otros, se organizaron en sus propios sistema de autoseguro, distintos de los sistemas formalizados. Dicha fórmula encontró también su marco jurídico en la *Ley de Mutualidades de 1941*, donde se imponía el régimen asegurativo profesional obligatorio a petición de los representantes legales del colectivo. Aparecía, por tanto, como una fórmula de previsión social obligatoria corporativa, dando a la entidad un tercer género entre el seguro público oficial y el seguro privado o mercantil, algo así como un “seguro social privado”.

La propia Ley, aceptaba esta realidad estableciendo que dichas entidades eran compatibles e independientes de “...los seguros sociales obligatorios establecidos por el Estado, salvo que por preceptos legales o por disposición expresa del Ministerio de Trabajo se las declare sustitutivas de dichos derechos Sociales obligatorios” (artículo 4). Hicieron uso de esta oportunidad legal los abogados, médicos, farmacéuticos y otros profesionales titulados, pero también grupos de funcionarios y empleados de Entidades y Empresas públicas.

3.6.2.4. Ordenación de los seguros privados.

En el ámbito de los seguros privados, la *Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre ordenación de los Seguros privados*⁸⁰², que derogaba la *Ley de Seguros de 1908*, estableció su ámbito de aplicación a cuantas entidades practiquen operaciones de Seguro y Reaseguro privados en sus distintas modalidades, operaciones que sólo podrán realizarse por Sociedades Anónimas o Asociaciones Mutuas que se hallen constituidas legalmente sean españolas o extranjeras, excluyendo expresamente a: el Instituto Nacional de Previsión; las instituciones de previsión laboral encuadradas en el Servicio de Mutualidades Laborales; los Montepíos y las Mutualidades obligatorias; y los Montepíos y Mutualidades libres acogidos a la Ley de 1941.

Por tanto, deja fuera de su ámbito, no solo a las entidades públicas y privadas que gestionan la previsión social obligatoria, sino a entidades privadas que desarrollan una previsión social libre y voluntaria.

Sin embargo, las entidades aseguradoras que operaban en Accidentes de Trabajo (Mutuas y sociedades mercantiles) sí quedaron sometidas a las disposiciones de esta Ley sobre seguros privados, además de estarlo a las especiales del Ministerio de Trabajo, del que singularmente dependen. Por tanto, el seguro de accidentes de trabajo y las Mutuas, con las salvedades indicadas, se colocan en el ámbito del aseguramiento privado, junto a las aseguradoras mercantiles y lejos del mutualismo social.

3.6.2.5. El Sistema público de la Seguridad Social.

Aunque la *Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social*, que diseña el esqueleto de un nuevo Sistema público, manifestaba la voluntad de atajar la diversidad de organismos y entidades entonces existentes, ya que sus "...actividades se entrecruzan e interfieren cuando no aparecen superpuestas en atención a un mismo sujeto y a idéntico estado de necesidad" (*E.M.*), se mantuvo una estructura compleja y diversa, en la

que abundan organizaciones “mutualistas”. El cuadro institucional quedaría integrado por el INP; el Mutualismo Laboral, del que formaban parte las Mutualidades laborales; mutualidades distintas a las laborales tuteladas por el Ministerio de Trabajo (Montepío de la Asociación Benéfica de Toreros y la Mutualidad de Trabajadores Ferroviarios, así como las Mutualidades y Cajas de Empresa, que se declararon subsistentes); diversos servicios comunes; el Servicio del Mutualismo Laboral; y otros Organismos especializados⁸⁰³.

Entre estos últimos, se mantienen:

- a) Los Regímenes Especiales de la Seguridad Social de Funcionarios, con un conjunto complejo de múltiples entidades y servicios.
- b) Las Mutualidades de Previsión Social, con múltiples manifestaciones, algunas de ellas de carácter sustitutorio o externas al sistema.
- c) Las Entidades Colaboradoras, fundamentalmente las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo, aunque con grandes dificultades en la tramitación de la reforma, y las Empresas.

En cuanto a las Mutualidades Laborales, “y otras entidades de naturaleza mutualista”, quedarán ya plenamente legalizadas, pero, aunque conservaron su denominación, perdieron su carácter de complementarias de los seguros sociales unificados y pasaron a ser Entidades Gestoras del sistema de la Seguridad Social⁸⁰⁴, definidas como Corporaciones de interés público integradas por empresarios y trabajadores, e instituidas y tuteladas por el Ministerio de Trabajo para la gestión de la Seguridad Social que pueda serles atribuida (Base 17ª, artículo 39 *LGSS/1966*).

a) Mutualismo administrativo.

Respecto a los empleados públicos, la Base 3ª fijó el establecimiento de Regímenes

⁸⁰² *Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre ordenación de los Seguros privados* (Referencia 1954/15545).

⁸⁰³ BORRAJO DACRUZ, Efrén. De la Previsión Social a la Protección en España. *Ob.cit.* p. 20-22.

⁸⁰⁴ REDECILLAS LÓPEZ DE SABANDO, A. *El Mutualismo Laboral como medio de protección social*. *Ob.cit.* p. 58.

Especiales de la Seguridad Social para los Funcionarios públicos civiles y militares. Hasta entonces, los mecanismos de previsión, de carácter potestativo y obligatorio, dentro de la Función pública, lo constituían el Régimen de Derechos Pasivos, la Ayuda Familiar y el Mutualismo Administrativo, integrado por una gran variedad de Mutualidades y Montepíos, con muy diversos sistemas de cobertura, que presentaban evidentes quiebras e imperfecciones, así como importantes carencias para un amplio colectivo de funcionarios⁸⁰⁵.

A este respecto, la *LSS/66* dispuso, en su artículo primero, que la Seguridad Social de los Funcionarios públicos civiles y militares sería regulada por leyes especiales, con lo que se regularían de forma separada, mediante sendas leyes, para las administraciones civil, militar y de justicia. Aunque las dos primeras tuvieron que esperar hasta 1975 y la tercera hasta 1978.

El Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, fue establecido por *Ley 29/1975, de 27 de junio*⁸⁰⁶, cuyas directrices, expone su Preámbulo, obedecen a los mismos criterios inspiradores de la *Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social*. El nuevo sistema parte de la complementación del Sistema de Clases Pasivas, gestionado directamente por el Estado, mediante la implantación de un nuevo Mutualismo Administrativo, constituido por una Mutualidad General única para todos los funcionarios de carrera de la Administración Civil del Estado: la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, definida como persona jurídica de derecho público, dependiente de la Presidencia del Gobierno, a quién corresponde su vigilancia y tutela. Las anteriores Mutualidades de los diversos Departamentos y aquellas otras de carácter obligatorio existentes en los mismos, podían decidir su integración en la Mutualidad General o continuar, aunque sólo con carácter voluntario.

⁸⁰⁵ Exposición de Motivos. *Ley 29/1975, de 27 de junio, sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado*.

⁸⁰⁶ *Ley 29/1975, de 27 de junio, sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado* (<http://www.boe.es/boe/dias/1975/06/30/pdfs/A14171-14177.pdf>). Desarrollado mediante *Decreto 843/1976, de 18 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General del Mutualismo Administrativo* (PDF de la disposición).

Simultáneamente, la *Ley 28/1975, de 27 de junio, sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas*⁸⁰⁷, encargó la Gestión de este régimen especial al Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS), corporación de derecho público, permitiendo que aquellas Mutuas de las Fuerzas Armadas existentes a la entrada en vigor de la Ley pudieran integrarse en el ISFAS o continuar conservando su naturaleza actual (D.A. 1ª)⁸⁰⁸.

Por último, la Seguridad Social de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, fue regulada mediante *Real Decreto-Ley 16/1978, de 7 de junio*⁸⁰⁹, en cumplimiento de la disposición adicional segunda de la *Ley 29/1975, de 25 de junio*, sobre el régimen especial de los funcionarios civiles del Estado, donde se determinaba que “la Seguridad Social del personal al servicio de la administración de justicia se regulará en una Ley especial, adaptada a las directrices de dicha Ley y en régimen de mutualismo, a través de una mutualidad de funcionarios de la administración de justicia”, con lo cual la administración de justicia queda incluida en el esquema general de la Seguridad Social española (E.M.). Este Régimen Especial de Seguridad Social, se gestionará a través de la Mutualidad General Judicial, que se crea como persona jurídica de derecho público adscrita al Ministerio de Justicia, amparando de modo inmediato todas las contingencias.

En todos los casos, las nuevas entidades encargadas de la gestión de los regímenes especiales para la función pública, que van a configurar el *mutualismo administrativo*, se constituyen como personas jurídicas de derecho público, con capacidad jurídica y patrimonio propio para el cumplimiento de sus fines, bajo la vigilancia y tutela del Departamento correspondiente, excluidas del ámbito de aplicación de la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, y gozando de exención tributaria, beneficio procesal de pobreza, franquicia postal y especial tasa telegráfica, en igual medida que el Estado.

⁸⁰⁷ *Ley 28/1975, de 27 de junio, sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas*. (Referencia BOE-A-1975-13886).

⁸⁰⁸ RODRÍGUEZ CARDO, Iván Antonio. *La seguridad social de los militares en activo: el mutualismo militar*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008.

⁸⁰⁹ *Real Decreto-Ley 16/1978, de 7 de junio...* (Referencia BOE-A-1978-14530). Derogado por *Real Decreto 1026/2011, de 15 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Mutualismo Judicial*.

b) Extinción del mutualismo laboral y mantenimiento de un “mutualismo” administrativo obligatorio.

La reforma propiciada por el *Real Decreto Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo*,⁸¹⁰ que, entre otras cuestiones, abordaba la simplificación de las entidades gestoras, la racionalización de sus funciones y su descentralización, en compatibilidad con el principio de caja única en todo el sistema de la Seguridad Social, supondrá la extinción de las Mutualidades Laborales, pero la continuidad de un “mutualismo” administrativo de carácter obligatorio.

También, se trazaron vías para posibilitar la continuidad de la colaboración en la gestión por parte de empresas, Mutuas Patronales, asociaciones, fundaciones y otras entidades públicas y privadas, previa su inscripción en un registro público (Artículo 2. 3).

Al mismo tiempo, se sientan las bases para el establecimiento de formas de participación de los interesados en la Seguridad Social, ordenada por el artículo 129.1 de la Constitución. A cuyos efectos se facultó al Gobierno la regulación de órganos con representación paritaria de sindicatos, organizaciones empresariales y de la administración pública, entre otros organismos, en el control y vigilancia de la gestión de las Entidades Gestoras⁸¹¹. Igualmente, se anuncia la regulación de un régimen de participación de carácter tripartito en el control de las mutualidades (artículo 3).

La gestión y administración de los servicios del sistema de la Seguridad Social se encomendaron, bajo la dirección y tutela del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, a diversas entidades gestoras y organismos autónomos⁸¹² (artículo 1.1.)⁸¹³. Las prestaciones

⁸¹⁰(Referencia BOE-A-1978-28739)

⁸¹¹ *Real Decreto 3064/1978, de 22 de diciembre, por el que se regula provisionalmente la participación en la Seguridad Social, la Salud y el Empleo.*

⁸¹² Instituto Nacional de la Seguridad Social, para la gestión y administración de las prestaciones económicas del sistema de la seguridad social; Instituto Nacional de la Salud, para la administración y gestión de servicios sanitarios; Instituto Nacional de Servicios Sociales, para la gestión de servicios complementarios de las prestaciones del sistema de la seguridad social. Y como organismos autónomos del Estado: La Administración Institucional de la Sanidad Nacional, para la gestión de los servicios de prevención y asistencia que tenga encomendados; El Instituto Nacional de Asistencia Social, para la gestión de servicios de asistencia social del Estado, complementarios a los del sistema de la Seguridad Social.

económicas se atribuyeron al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), donde se deberían integrar las mutualidades y demás entidades gestoras de estructura mutualista, que dejaban de tener la condición de entidades gestoras de la Seguridad Social y perdían su personalidad jurídica.

Sin embargo, aunque dicha reforma supuso el fin del experimento del Mutualismo Laboral y su integración en el INSS (entre otros organismos, se dispuso la extinción del Servicio del Mutualismo Laboral, Mutualidades Laborales y demás entidades gestoras de estructura mutualista, así como de la Caja de Compensación del Mutualismo Laboral) (*d.f.1ª*), no significará la eliminación total del mutualismo obligatorio⁸¹⁴.

Por una parte, se exceptuaron las Mutualidades de los regímenes especiales de funcionarios civiles y el Instituto Social de las Fuerzas Armadas, en tanto no se dispusiera otra cosa por el Gobierno. (*d.f.2ª*).

Por otra, también se estableció el encuadramiento de los sujetos protegidos por Mutualismo Laboral integrado en el INSS, en unas mutualidades de trabajadores por cuenta ajena, de trabajadores autónomos, del campo, del mar, de la minería del carbón y de regímenes especiales diversos, a efectos, fundamentalmente, de facilitar la representación y participación sectorial que les sean encomendadas por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social (artículo 1.1)⁸¹⁵.

Dicho encuadramiento en las mencionadas mutualidades fue desarrollado, de manera general, para “los sujetos protegidos por la Seguridad Social” mediante *Real*

⁸¹³ Derogado por disp. derog. única. b) 1, *Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 junio (LGSS/94)* (RCL\1994\1825).

⁸¹⁴ No obstante, la disposición transitoria segunda, dispuso que las Mutualidades Laborales, así como las demás entidades gestoras de regímenes especiales de estructura mutualista, mutualidades y cajas de empresa integradas en las Mutualidades Laborales (d.t. 6ª.6 LSS/74), quedaban adscritas al Instituto Nacional de la Seguridad Social, conservando su personalidad jurídica y continuando ejerciendo sus funciones actuales, hasta tanto que, por el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, se dispusiera lo procedente. Lo que se produjo a través de la *Orden de 4 de abril de 1984*, fijando forma y condiciones de liquidación de las mutualidades de empresa: (Boe-a-1984-8486); y *Orden de 4 de abril de 1984*, fijando forma y condiciones de liquidación de las cajas de empresa: (Boe-a-1984-8485).

Quedaron exceptuadas de lo anterior las mutualidades de los regímenes especiales de funcionarios y el Instituto Social de las Fuerzas Armadas, en tanto no se disponga otra cosa por el Gobierno.

*Decreto 1854/1979, de 30 de julio*⁸¹⁶, encargando al Ministerio de Sanidad y Seguridad Social su organización, previo informe del Consejo General del Instituto Nacional de la Seguridad Social (artículo 1.2). A tal efecto, se adjudicaron a la Subdirección General de Gestión las competencias y funciones en relación a dichas Mutualidades.

El mantenimiento del mutualismo, también se encuentra en la disposición adicional primera, de dicho *Real Decreto 1854/1979*, donde establecía que el Instituto Social de la Marina tendría la consideración de mutualidad del mar y cumpliría las funciones y servicios entonces encomendados, que no hayan sido transferidos a las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, en tanto no se disponga por el Gobierno la reestructuración prevista en el número uno de la disposición adicional tercera del *Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre*. Lo que se llevó a cabo mediante *Real Decreto 1414/1981, de 3 de julio*, que reestructura el Instituto Social de la Marina⁸¹⁷, cuyo artículo 2 dispuso la integración en dicho Instituto de la Mutualidad del Mar, prevista en el *Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre*; así como que la Mutua Nacional de Previsión de Riesgo Marítimo⁸¹⁸ continuaría integrada en el mismo, conservando su personalidad jurídica independiente y patrimonio propio, con objeto de asegurar los riesgos del mar de las embarcaciones inscritas en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar (artículo 5)⁸¹⁹.

⁸¹⁵ Derogado por disp. derog. Única b) 1 de *Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 junio*.

⁸¹⁶ *Real Decreto 1854/1979, de 30 de julio, por el que se regula la estructura y competencias del Instituto Nacional de la Seguridad Social*. Derogado por Real Decreto 2583/1996, de 13 diciembre.

⁸¹⁷ *Real Decreto 171/2010, de 19 de febrero, por el que se modifican el Real Decreto 1414/1981, de 3 de julio, por el que se reestructura el Instituto Social de la Marina y el Real Decreto 2358/1982, de 27 de agosto, por el que se determina la estructura orgánica del Instituto Social de la Marina*.

⁸¹⁸ La reforma legal en el sector asegurador llevada a cabo por la Ley de Octubre de del Contrato de Seguro de 1980 y la Ley de Ordenación del Seguro Privado 1984, junto al interés de dar una mayor libertad de acción a la Mutua, llevó a su Junta Directiva, el 22 de Julio de 1987, a aprobar la transformación de la Mutua Nacional de Previsión de Riesgo Marítimo, en Sociedad de Seguros a prima fija (Murimar), fuera de la tutela del Instituto Social de la Marina y del Estado. No obstante, la Mutua mantiene lazos de unión estrechos con la Administración Española, entendiéndose su cooperación con la misma, como vital para el sector pesquero. Nacimiento de la Mutua, como Mutua Nacional de Previsión de Riesgo Marítimo.

⁸¹⁹ Institución que, conservando su personalidad jurídica, independencia y patrimonio propio, pasaría a depender de la Dirección General del Instituto, según el artículo primero del *Real Decreto 2358/1982, de 27 de agosto, por el que se determina la estructura orgánica del Instituto Social de la Marina*. Encomendándose las funciones de apoyo técnico y administrativo y de control, a la Secretaría General. *Orden de 10 de julio de*

c) Integración en la Seguridad Social del “mutualismo no integrado” en el Mutualismo Laboral y delimitación de la previsión social complementaria.

En cuanto a las mutualidades no integradas en el Mutualismo Laboral, la *LSS/66*, en el apartado número 11 de su disposición transitoria quinta, recogido posteriormente en la disposición transitoria sexta, número 7, de la *LGSS/74*, ya contemplaba la integración en el correspondiente Régimen del Sistema de la Seguridad Social de aquellos sectores laborales comprendidos en su campo de aplicación y que no estuvieran encuadrados entonces en las Instituciones de Previsión Social tuteladas por el Servicio de Mutualidades Laborales.

Dicha integración, fue un proceso lento y complejo. En la práctica, muchos de esos colectivos figuraban integrados en montepíos y mutualidades constituidos al amparo de la *Ley de Mutualidades de 1941*, que actuaban como sustitutos de las correspondientes entidades Gestoras de la Seguridad Social, en la gestión de las contingencias del régimen general o de los regímenes especiales.

Hasta tanto se produjera la prevista integración, mediante *Real Decreto 1879/1978, de 23 de junio*, se dictaron normas con el objeto de homogeneizar su acción protectora con la dispensada por la Seguridad Social, distinguiendo su actuación como entidades de previsión social libre, de la ejercida en el marco de la Seguridad Social obligatoria.

Sin embargo, todavía a mediados de la década de 1980, y tras numerosas integraciones efectuadas⁸²⁰, diversos colectivos correspondientes a los sectores no integrados en el Mutualismo Laboral, continuaban recibiendo la acción protectora de la Seguridad Social obligatoria a través de Mutualidades o Montepíos amparados por la *Ley de Mutualidades de 1941*. Algunos de los cuales dispensaban, además, prestaciones de naturaleza distinta o en condiciones o cuantías más favorables que las del nivel legalmente obligatorio. Para paliar dicha situación, la *Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984*, en su disposición adicional quinta, previó,

1984 por la que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios centrales del Instituto Social de la Marina.

⁸²⁰ Como muestra: *Real Decreto 1515/1980, de 23 de mayo*, por el que se aprueba la incorporación de los mutualistas en situación de activo de la mutualidad de previsión social del personal de las Cámaras Oficiales

para dicho ejercicio, la efectiva integración de todos los sectores laborales encuadrados en el sector público, marcando, además, los criterios a que debería ajustarse y delimitando aquellas prestaciones de carácter complementario, que quedaban al margen de la integración⁸²¹. Sin embargo, los coletazos hasta su plena integración llegarán hasta 1991⁸²².

3.6.2.6. Regulación conjunta del aseguramiento general, mercantil y mutualista, y del mutualismo de previsión social⁸²³.

Integrado el mutualismo de previsión social de carácter obligatorio en el sistema de la Seguridad Social, la actividad del mutualismo voluntario de previsión social continuaba regida por la *Ley sobre Mutualidades de 1941* y su *Reglamento de 26 de mayo de 1943*.

Durante la década de los 80, se acometió la modernización de la actividad aseguradora, que se llevó a través de dos instrumentos: en primer lugar, mediante la aprobación de la *Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro*⁸²⁴; y posteriormente, la Ordenación conjunta del seguro privado mercantil y mutualista, mediante la *Ley 33/1984*,

de la Propiedad Urbana al Instituto Nacional de la Seguridad Social.

⁸²¹ *Real Decreto 1220/1984, de 20 de junio*, sobre integración de los colectivos de la Mutualidad de la Previsión en el Régimen General de la Seguridad Social. (referencia boe-a-1984-14435). Exposición de Motivos.

⁸²² *Real Decreto 126/1988, de 22 de febrero*, por el que se desarrolla la disposición transitoria sexta de la ley 21/1986, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del estado para 1987, y se dictan normas sobre integración de las mutualidades de funcionarios de la Seguridad Social en el fondo especial de las mismas. (referencia boe-a-1988-4486).

Resolución de 10 de mayo de 1989, de la subsecretaria, por la que se ordena la publicación del acuerdo de consejo de ministros de 21 de abril de 1989, por el que se autoriza la integración de la mutualidad de previsión del extinguido Instituto Nacional de Previsión y la mutualidad de previsión de funcionarios de Mutualismo Laboral en el fondo especial del Instituto Nacional de la Seguridad Social (Referencia BOE-A-1989-10942).

Resolución de 27 de septiembre de 1991, de la dirección general del Instituto Nacional de la Seguridad Social, por la que se establece el procedimiento para la inclusión de colectivos pertenecientes a la extinguida Mutualidad de la Previsión del Instituto Nacional de Previsión en el fondo especial del Instituto Nacional de la Seguridad Social. (Referencia BOE-A-1991-24648).

⁸²³ *Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre Ordenación del Seguro Privado*. (Referencia BOE-A-1984-17437) Derogada.

Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los seguros privados. (Referencia BOE-A-1995-24262).

Ley 13/2007, de 2 de julio, por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, en materia de supervisión del reaseguro. (Referencia BOE-A-2007-12870)

de 2 de agosto, sobre Ordenación del Seguro Privado⁸²⁵, con la que se derogaba tanto la Ley sobre ordenación de los Seguros privados de 1954, como la Ley sobre Mutualidades de 1941, aunque manteniéndose la vigencia, en cuanto no se le opusiera, de su Reglamento de 26 de mayo de 1943.

Con dicha ordenación, se pretende normalizar el mercado, dando a todas las entidades aseguradoras la posibilidad de participar en un mismo régimen de absoluta concurrencia y sin tratamientos legales discriminatorios.

Para ello, incluye también en su regulación a las mutualidades de previsión social, acogidas hasta entonces a su legislación específica (*Ley de mutualidades de 1941*), sometiendo, por primera vez a estas entidades a las disposiciones generales aplicables al sector y al mismo control de solvencia que a las restantes sociedades aseguradoras, sin perjuicio de mantener sus características técnicas y sociales y teniendo en cuenta las competencias asumidas sobre ellas por algunas Comunidades Autónomas a través de los respectivos Estatutos de Autonomía.

En esta línea, extiende el aseguramiento privado a toda operación de seguro o previsión, quienquiera que sea el asegurado o el asegurador, excluyendo los sistemas de previsión que constituyan la Seguridad Social obligatoria. Por tanto, la delimitación queda establecida entre el seguro privado libre, y el público obligatorio.

En el ámbito mutualista, no obstante, distingue entre Sociedades mutuas y cooperativas de seguros, incluidas tradicionalmente en la legislación del seguro; y las Mutualidades de Previsión Social, a las dedica el capítulo IV. Para cuyo desarrollo y ejecución, se aprobó *el Reglamento de Entidades de Previsión Social de 1985*⁸²⁶, cuyo anteproyecto fue informado por la Confederación Nacional de Entidades de Previsión Social⁸²⁷.

⁸²⁴ (Referencia BOE-A-1980-22501).

⁸²⁵ http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-1984-17437

⁸²⁶ *Real Decreto 2615/1985, de 4 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento de Entidades de Previsión Social* (Ref. BOE-A-1986-1030).

⁸²⁷ La Confederación Nacional de Entidades de Previsión Social, órgano de representación del mutualismo a

Por tanto, la Legislación mantiene la distinción entre dos clases de mutualidades⁸²⁸:

- a) Las que se dedican a la actividad aseguradora en general, o *mutualidades de seguro*.
- b) Las que ejercen una modalidad aseguradora de carácter voluntario complementaria al sistema de Seguridad Social, o *mutualidades de previsión social*. Definidas como entidades privadas, que operan a prima fija o variable, sin ánimo de lucro, fuera del marco de los sistemas de previsión que constituyen la Seguridad Social obligatoria, y “ejercen una modalidad aseguradora de carácter voluntario, encaminada a proteger a sus miembros o a sus bienes contra circunstancias o acontecimientos”⁸²⁹ de carácter fortuito y previsible, mediante aportaciones directas de sus asociados o de otras entidades o personas protectoras.

Dicha distinción, entre mutualidades de seguro y mutualidades de previsión social, que nuestra legislación reconoce, no se da en muchos países de nuestro entorno, a pesar de las diferencias técnicas y organizativas que existen entre el seguro general y la previsión social, gestionando una única clase de mutualidades tanto sistemas de seguro como, con frecuencia, sistemas de previsión social⁸³⁰.

En el ámbito de la Unión Europea, en aquellos países donde sí existe dicha especialización, la actividad de las mutualidades de previsión social, con carácter general,

nivel de todo el Estado Español, está integrada por las Mutualidades de Previsión Social, directamente o a través de sus Federaciones; las Federaciones de Mutualidades y otras entidades de Economía Social que realizan actividades en el campo de la previsión social, como las Mutuas de Seguros. Esta organización define la Mutualidad como “una asociación de personas cuyo objeto es complementar las prestaciones de la Seguridad Social público. Las Mutualidades, además de ser instituciones de Previsión Social, tienen la naturaleza legal de entidades aseguradoras con una serie de características sociales que las diferencian del resto de entidades aseguradoras. Estas características son: ausencia de ánimo de lucro; sociedades de personas y no de capitales; participación democrática; y autogestión”. *Confederación Española de Entidades de Previsión Social*. <http://www.cneps.es>

⁸²⁸ MORENO RUIZ, R. Mutualidades, cooperativas..., Ob. Cit., págs. 51.

⁸²⁹ Entrecorrido añadido en el artículo 1 del Reglamento. Dónde, así mismo, establece que, el carácter voluntario se entenderá sin perjuicio de las formas de previsión complementaria que pudieran establecerse con carácter obligatorio a través de la negociación colectiva o de actos de autonomía corporativa de grupos profesionales.

⁸³⁰ MORENO RUIZ, R. Mutualidades, cooperativas..., Ob. Cit., p. 54-55.

está estrechamente relacionada con la protección desarrollada por el correspondiente sistema de Seguridad Social, y es precisamente allí donde dicha relación comprende la colaboración en la gestión del sistema público, donde las mutualidades de previsión social adquieren una importancia mayor.

En el caso de Alemania, Bélgica, Francia, y Holanda, las mutualidades de previsión social tienen la colaboración en la gestión de parte de la protección otorgada con carácter obligatorio por el respectivo sistema de Seguridad Social, con el objeto conseguir una descentralización de la gestión del sistema y propiciar que los propios sujetos protegidos y aportantes de recursos asuman responsabilidades en la misma. Dichas mutualidades, en el caso Bélgica, Holanda y Francia, ofrecen además coberturas complementarias de las del respectivo sistema de Seguridad Social.

En cambio, en Luxemburgo, Dinamarca, Reino Unido, Irlanda y España, se dedican a la previsión social complementaria del respectivo sistema público, pero no colaboran en la gestión del mismo. Si bien en España y el Reino Unido pueden constituir, para ciertos colectivos y prestaciones, sistemas de previsión social sustitutivos del público.

3.6.3. El mutualismo actual en España.

Toda la legislación española sobre el sector asegurador de la década de 1980, fue posteriormente actualizada, mediante la *Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados*, desarrollada mediante *Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre*, por el que se aprueba su Reglamento; y, en lo referente a las mutualidades de previsión social, por *Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Mutualidades de Previsión Social*^{831, 832}, remitiéndose, en los aspectos

⁸³¹ Modificado por *Real Decreto 239/2007, de 16 de febrero*, por el que se modifica el Reglamento de ordenación y supervisión de los seguros privados, aprobado por el *Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre*, y el Reglamento de mutualidades de previsión social, aprobado por el *Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre*.

⁸³² Derogando el Reglamento de Entidades de Previsión Social aprobado por *Real Decreto 2615/1985, de 4 de diciembre*; y la *Orden de 9 de abril de 1987* por la que se desarrolla dicho Reglamento.

comunes, al *Reglamento de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados de 1998*.

Por tanto, en estos momentos, el mutualismo, social y asegurador, se encuentra regulado España con carácter general en el *Texto Refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre*, modificado por *Ley 13/2007, de 2 de julio*⁸³³.

La *LOSSP*, que tiene por objeto el desarrollo del mercado de seguros y fomentar la actividad aseguradora privada, excluye expresamente de su ámbito de aplicación, como ya venían haciendo los textos precedentes, el Régimen General y los Regímenes Especiales que integran el sistema de Seguridad Social obligatoria (Artículo 1º)

Así, cuando en su artículo 7, al regular la naturaleza, forma y denominación de las entidades aseguradoras, establece que la actividad aseguradora únicamente podrá ser realizada por entidades privadas que adopten la forma de sociedad anónima, mutua⁸³⁴, cooperativa y mutualidad de previsión social⁸³⁵, no es a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, a las que se está refiriendo.

Con carácter general, dichas Mutuas o mutualidades, que pueden operar a prima fija⁸³⁶ o variable⁸³⁷, tienen, a grandes rasgos, las siguientes características, definitorias de la

⁸³³ Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados (BOE-A-1995-24262). Texto Refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre (Referencia BOE-A-2004-18908). Modificado por Ley 13/2007, de 2 de julio. Texto actualizado.

⁸³⁴ Entidades aseguradoras privadas sin ánimo de lucro que tienen por objeto la cobertura a sus socios, personas físicas o jurídicas, de los riesgos asegurados, bien a prima fija, pagadera al comienzo del período del riesgo, o a prima variable, mediante el cobro de derramas con posterioridad a los siniestros.

⁸³⁵ “Entidades aseguradoras que ejercen una modalidad aseguradora de carácter voluntario complementaria al sistema de Seguridad Social obligatoria, mediante aportaciones a prima fija o variable de los mutualistas, personas físicas o jurídicas, o de otras entidades o personas protectoras” (Art. 65).

⁸³⁶ *Las mutuas a prima fija*, son entidades aseguradoras privadas sin ánimo de lucro que tienen por objeto la cobertura a sus socios, personas físicas o jurídicas, de los riesgos asegurados mediante una prima fija pagadera al comienzo del período del riesgo. Artículo 9.

⁸³⁷ *Las mutuas a prima variable* son entidades aseguradoras privadas sin ánimo de lucro fundadas sobre el principio de ayuda recíproca, que tienen por objeto la cobertura, por cuenta común, a sus socios, personas físicas o jurídicas, de los riesgos asegurados mediante el cobro de derramas con posterioridad a los siniestros, y cuya responsabilidad es mancomunada, proporcional al importe de los respectivos capitales asegurados en la propia entidad y limitada a dicho importe. Dichas mutuas podrán operar solamente en un ramo de seguro distinto al seguro directo de vida, salvo los de caución, crédito y todos aquellos en los que se cubra el riesgo

naturaleza mutualística (artículos 9; 10 y 64.3):

- a) Carencia de ánimo de lucro
- b) La condición de mutualista es inseparable de la de tomador del seguro o de asegurado.
- c) Los mutualistas podrán percibir intereses no superiores al interés legal del dinero, por las aportaciones para constituir el fondo mutual que hayan realizado, y únicamente podrán obtener su reintegro en el supuesto de baja o cuando lo acuerde la asamblea general por ser sustituidas con excedentes de los ejercicios.
- d) Los mutualistas, salvo en las de a prima variable, o cuando los estatutos establezcan, no responden de las deudas sociales.
- e) Los resultados de cada ejercicio darán lugar a la correspondiente derrama activa o retorno.
- f) En caso de disolución de la mutua, los mutualistas que la integren en ese momento participan en la distribución del patrimonio.

La *LOSSP*, en el caso concreto de las sociedades mutuas de seguros (a prima fija o variable) constituye su legislación sustantiva⁸³⁸, con la supletoriedad establecida respecto a

de responsabilidad civil. No obstante, podrán operar en seguro de responsabilidad civil como accesorio del ramo de "incendio y elementos naturales", siempre dentro de los límites del valor del bien asegurado. Artículo 10.

⁸³⁸ TC (Sala Pleno), sentencia núm. 173/2005 de 23 junio (RTC 2005\173).

Entidades Aseguradoras: Mutuas a prima fija y mutuas y cooperativas a prima variable: derechos y obligaciones de los mutualistas: ley del Estado que remite, con carácter básico, su regulación a un reglamento: no se vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña de desarrollo de la regulación estatal básica sobre las mutuas de seguros. normativa de carácter básico: no se vulneran competencias de la Generalidad de Cataluña: los puntos de conexión fijados no representan una reserva a favor del Estado del ejercicio centralizado de competencias ejecutivas, sino una delimitación del alcance territorial de las facultades autonómicas sobre las entidades aseguradoras. Sociedades Mutuas y cooperativas de seguros: competencia del Estado en los casos de obtención de información de las entidades aseguradoras que desarrollen su actividad en otros Estados miembros del espacio económico europeo y de la autorización para la creación de nuevas entidades aseguradoras cuando adopten la forma de sociedad anónima o mutua: normativa de carácter básico: no se vulneran competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de cooperativas y mutuas no integradas en la Seguridad Social.

la normativa aplicable a las sociedades anónimas, en cuanto no contradiga el régimen específico de esta clase de entidades⁸³⁹. No así para las sociedades anónimas⁸⁴⁰, las sociedades cooperativas, y mutualidades de previsión social⁸⁴¹, que cuentan con su legislación específica. Estas dos últimas con competencias exclusivas de las CCAA (asumida bajo la fórmula genérica de: “sociedades cooperativas, pósitos y mutualidades no integradas en el sistema de Seguridad Social, respetando la legislación mercantil”).

En este sentido, el art. 69.2 a) *LOSSP/04*, dispone que, a las Comunidades Autónomas que con arreglo a sus Estatutos de Autonomía hayan asumido competencia en la ordenación de seguros⁸⁴², en el ámbito de competencias normativas les corresponde el desarrollo legislativo de las bases de ordenación y supervisión de los seguros privados contenidas en esta Ley y disposiciones reglamentarias básicas que las complementen. En cuanto a las cooperativas de seguro y mutualidades de previsión social tendrán, además, competencia exclusiva en la regulación de su organización y funcionamiento⁸⁴³. Como

⁸³⁹ *Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados*. Sección 3.ª formas jurídicas de las entidades aseguradoras. subsecciones 1ª y 2ª, artículos 11 al 22. En todo lo no previsto en la Ley, en este Reglamento y en los Estatutos de la entidad, se estará a lo dispuesto en la normativa aplicable a las sociedades anónimas, en cuanto no contradiga el régimen específico de esta clase de entidades. Artículo 21. Normas supletorias para las mutuas a prima fija.

⁸⁴⁰ *Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital*. Que ha derogada la Ley 2/1995, de 23 de marzo, de Sociedades de Responsabilidad Limitada; y el Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas.

⁸⁴¹ *Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de mutualidades de previsión social*.

⁸⁴² *STC 235/1999 de 16 diciembre*. RTC 1999\235. - En relación con la competencia de las CC AA sobre mutualismo no integrado en el sistema de Seguridad Social. *STC 86/1989 de 11 mayo*. RTC 1989\86. - En relación con la delimitación de las competencias de las CC AA en materia de entidades aseguradoras. *STC 56/1989 de 16 marzo*. RTC 1989\56. - En relación con el carácter básico de la normativa estatal sobre ordenación de los seguros privados.

⁸⁴³ Para el Tribunal Constitucional, la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (Cataluña) sobre mutualismo no integrado en el sistema de Seguridad Social conoce su máxima proyección en los aspectos estructurales y funcionales, en tanto que debe matizarse en los operativos, sobre los que inciden las bases establecidas por el Estado para la ordenación de la actividad aseguradora en virtud de la competencia que le atribuye el art. 149.1.11 CE. En cuanto a las competencias, de desarrollo y ejecución en materia de seguros y, en particular, la exclusiva sobre cooperativas, pósitos y mutualismo no integrado en el sistema de Seguridad Social. No obstante su carácter exclusivo, se reconoce que esta última competencia autonómica no excluye la competencia estatal sobre bases de ordenación del seguro en cuanto que dichas mutualidades realicen o lleven a cabo actividades aseguradoras sobre las que el Estado ostente competencia normativa básica. Si bien, las bases estatales en la materia deben posibilitar el ejercicio de las correlativas competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución, como ya se advirtiera en la *STC 155/1993, de 6 de mayo*, F. 1. *STC 86/1989, de 11 de mayo*, reiterado en la *STC 220/1992, de 11 de diciembre*; *STC. 173/2005 de 23*

consecuencia, si bien la actividad mercantil aseguradora es competencia exclusiva del Estado y se desarrolla en la *LOSSP* y en la *Ley del Contrato de Seguro de 1980*, algunas Comunidades han dictado leyes reguladoras de las MPS⁸⁴⁴.

3.6.3.1. *Mutualidades de Previsión Social (libres)*⁸⁴⁵.

En España, el sistema de Previsión Social se encuentra sujeto a una radical separación, delimitada por el artículo 41 de la Constitución, entre un régimen público de Seguridad Social, mantenido por los poderes públicos, para todos los ciudadanos, que garantiza la asistencia y prestaciones sociales suficientes en situaciones de necesidad, fundamentado en los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad; y la asistencia y prestaciones complementarias libres (artículo 1º, *LGSS/94*). Del primero se ocupa la *LGSS/94*, mientras que el segundo se encuentra sometido al ámbito de aplicación del Texto Refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privado de 2004 y Reglamento de Mutualidades de Previsión Social, aprobado mediante *Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre*, y se desarrolla, fundamentalmente, a través de Mutualidades de Previsión Social⁸⁴⁶, de naturaleza privada, libre y voluntaria, a las que se

junio.

⁸⁴⁴ Comunidad Autónoma de Cataluña. *Ley 10/2003, de 13 de junio, de Mutualidades de Previsión Social* (Referencia 2003/14412). Desarrollada por *Decreto 279/2003, de 4 de noviembre*; Comunidad Autónoma de Madrid. *Ley 9/2000, de 30 de junio, de Mutualidades de Previsión Social*. (Referencia 2000/16034), modificada por *Ley 18/2000, de 27 de diciembre*; Comunidad Autónoma Valenciana. *Ley 7/2000, de 29 de mayo, de Mutualidades de Previsión Social de la Comunidad Valenciana*. (Referencia 2000/11537); País Vasco. *Ley 25/1983, de 28 de octubre sobre Entidades de Previsión Social Voluntarias*. (Referencia BOPV-p-1983-90130).

⁸⁴⁵ GONZALO GONZALEZ, Bernardo. El Mutualismo de Previsión Social y la Seguridad Social complementaria en España. En AA.VV. *El sector no lucrativo en España*. Madrid: Escuela Libre Editorial. 1993 p. 333-384. En CASTILLO, S. (Ed.) *Solidaridad desde abajo, Ob. Cit.*, pueden verse: MORETA I AMAT, M. Cataluña en el movimiento mutualista de Previsión Social en España, p. 503-539; AVALOS MUÑOZ, L. M.; SANZ VALDÉS, J. Las Mutualidades de Previsión Social: Antecedentes, situación actual y perspectivas, pp. 541-567; CALVO VÉRGEZ, Juan ; prólogo de Isaac Merino Jara. *Mutualidades de previsión social: aspectos mercantiles y fiscales*. Madrid: Dykinson, 2009.

⁸⁴⁶ *Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de mutualidades de previsión social*. (Referencia 2003/01050). Sentencia de 22 de junio de 2004, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por la que se anula el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 17 del Reglamento de Mutualidades de Previsión Social, aprobado por Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre. (Referencia 2004/15314).

Real Decreto 239/2007, de 16 de febrero, por el que se modifica el Reglamento de ordenación y supervisión

dedica un tratamiento separado del que reciben de las entidades (mutuas o mercantiles) dedicadas al seguro en general, o de carácter no social.

Las mutualidades de previsión social, quedaron sometidas por primera vez a las disposiciones generales aplicables a las entidades aseguradoras, por la *Ley 33/1984, de 2 de agosto, de Ordenación del Seguro Privado*. Posteriormente, *Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados*⁸⁴⁷, supuso su plena incorporación a dicho régimen, consagrando su objeto social como exclusivamente asegurador junto con la posibilidad de otorgar *prestaciones sociales*, atendiendo a su especial naturaleza⁸⁴⁸. Entendiéndose por prestaciones sociales las que no se configuren como contingencias aseguradas, por no estar basadas en la técnica actuarial, siempre y cuando no supongan la asunción de riesgos o responsabilidades por parte de la mutualidad y se presten con los requisitos previstos en el artículo 64.2 de la Ley⁸⁴⁹.

El artículo 64 *LOSSP/04*, las define como “entidades aseguradoras que ejercen una modalidad aseguradora de carácter voluntario complementaria al sistema de Seguridad Social obligatoria, mediante aportaciones a prima fija o variable de los mutualistas, personas físicas o jurídicas, o de otras entidades o personas protectoras”.

Deben, entre otros requisitos: carecer de ánimo de lucro; la condición de tomador del seguro o de asegurado es inseparable de la de mutualista; establecer igualdad de obligaciones y derechos para todos los mutualistas; limitar la responsabilidad de los mutualistas por las deudas sociales a una cantidad inferior al tercio de la suma de las cuotas satisfechas en los tres últimos ejercicios; la incorporación de los mutualistas a la

de los seguros privados, aprobado por el Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre, y el Reglamento de mutualidades de previsión social, aprobado por el Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre. (Referencia 2007/03433). Real Decreto 1298/2009, de 31 de julio, por el que se modifica el Reglamento de ordenación y supervisión de los seguros privados, aprobado por el Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre, y el Reglamento de mutualidades de previsión social, aprobado por el Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre.

⁸⁴⁷ Hoy Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados. Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de ordenación y supervisión de los seguros privados.

⁸⁴⁸ Exposición de Motivos. *Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de mutualidades de previsión social*.

⁸⁴⁹ Artículo 4. 2. *Reglamento OSSP/98*.

mutualidad ha de ser en todo caso voluntaria y directa; asumir directamente los riesgos garantizados a sus mutualistas, sin practicar operaciones de coaseguro ni de aceptación en reaseguro, pero sí realizar operaciones de cesión en reaseguro con entidades aseguradoras autorizadas para operar en España; la remuneración a los administradores por su gestión formará parte de los gastos de administración, sin exceder de los límites fijados por el Ministerio de Economía y Hacienda.

En cuanto a su ámbito de cobertura y prestaciones, el artículo 65 establece que pueden cubrir riesgos tanto sobre cosas como sobre personas⁸⁵⁰. Respecto a éstas, las contingencias de muerte, viudedad, orfandad y jubilación, y garantizar prestaciones económicas en forma de capital o renta; otorgar prestaciones por razón de matrimonio, maternidad, hijos y defunción; y realizar operaciones de seguro de accidentes e invalidez para el trabajo, enfermedad, defensa jurídica y asistencia, así como prestar ayudas familiares para subvenir a necesidades motivadas por hechos o actos jurídicos que impidan temporalmente el ejercicio de la profesión⁸⁵¹.

Su desarrollo reglamentario específico, vino mediante *Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Mutualidades de Previsión Social*, que recoge aquellos aspectos derivados de las características propias de estas mutualidades. Pero en aspectos comunes, tales como los relacionados con las pólizas, bases técnicas, información al tomador y protección al asegurado, se rigen por *Reglamento de OSSP/1998*, al que se remite para evitar reiteraciones⁸⁵². Además, al considerarlas de carácter mercantil, el Reglamento reproduce y se remite a algunos preceptos de la normativa general mercantil, que se consideran aplicables a las mismas, en particular en relación con los procesos de constitución⁸⁵³ y régimen de funcionamiento de los órganos sociales.

⁸⁵⁰ Viviendas, maquinaria, bienes e instrumentos de trabajo de mutualistas que sean pequeños empresarios (que empleen a más de cinco trabajadores), cosechas de fincas y ganados, con la extensión y límites fijados en la Ley.

⁸⁵¹ ALONSO OLEA, M. – TORTUERO PLAZA, J.L. *Instituciones... Ob. Cit.* pp. 583-585.

⁸⁵² Lo dispuesto en el Reglamento será de aplicación a las *mutualidades de previsión social* en todo aquello que no se oponga a su Reglamento específico. D. A. Sexta. *Reglamento*.

⁸⁵³ El acuerdo de fundación de la mutualidad se formaliza en escritura pública, que deberá ser inscrita en el

Uno de los principios básicos de su regulación reglamentaria, ya establecido en la *Ley 30/1995, de 8 de noviembre*, es el de su carácter voluntario, independiente y complementario a la Seguridad Social obligatoria, sin perjuicio de que, en los supuestos previstos en la disposición adicional decimoquinta de la Ley, se establezca la posibilidad de acudir a las mutualidades de previsión social que tengan establecidas los colegios profesionales como alternativas al régimen especial de trabajadores por cuenta propia o autónomos. Por otra parte, sus prestaciones son compatibles y totalmente independientes de los derechos que puedan corresponder a los mutualistas o beneficiarios como consecuencia de su inclusión en cualquiera de los regímenes obligatorios de la Seguridad Social. (Artículo 17. 2. *Reglamento*).

*3.6.3.2. Subsistencia de un “mutualismo” público o no libre y el sistema de la Seguridad Social*⁸⁵⁴.

Como hemos señalado, y a modo de recapitulación, la actividad aseguradora o de previsión, nace a través de asociaciones “mutuas” voluntarias, preferentemente en la parcela que hoy llamamos previsión social, abriéndose paulatinamente a otras ramas aseguradoras e incorporándose a ellas entidades mercantiles. Cuando el Estado se empieza a interesar por la previsión social, lo hará apoyando y apoyándose en dicho movimiento social, hasta llegar a constituir su propio sistema público con esquemas mutualistas, inicialmente voluntario, hasta la implantación paulatina de los seguros sociales obligatorios, conviviendo la gestión pública de los mismos con la privada. La universalización y publicación de la coberturas aconsejaría la integración en un sólo sistema de todos los mecanismos de previsión. Lo que llevaría a la separación de la previsión social pública y obligatoria de la privada y voluntaria. En otras palabras, Seguridad Social del Mutualismo de Previsión Social. Separación de hecho, pero también a través del diseño de dos modelos jurídicos diferentes:

Registro Mercantil. Con esta inscripción adquirirá su personalidad jurídica (artículo 9. 1. *Reglamento*). Adquirida personalidad jurídica, presentará en la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones la solicitud de autorización de acceso a la actividad aseguradora (artículo 11.1. *Reglamento*).

⁸⁵⁴ GOBIERNO DE ESPAÑA. *Los sistemas alternativos de cotización: Mutualidades públicas y privadas*. Documento sobre revisión del Pacto de Toledo. 29/01/2010.

el de la Seguridad Social y el de los Seguros Privados. Donde, en éste último, se van a integrar, aunque conservando sus respectivas cualidades, juntos a las mutuas de seguros y las empresas aseguradoras mercantiles, las mutualidades de previsión social.

Sin embargo, no siempre el proceso de integración en la Seguridad Social ha sido guiado por la racionalidad y la eficiencia; en ella ha pesado más la inercia, la tradición y el conservadurismo.

Por tanto, a pesar de la nítida separación que acabamos de analizar, entre el sistema público de la Seguridad Social, de carácter estatal y obligatorio, y los sistemas privados de Previsión Social, eminentemente de carácter libre y voluntario, atribuido a las mutualidades de tal carácter, subsisten en la Seguridad Social determinadas instituciones que, con el nombre de mutua o mutualidad, aunque alejadas de dicho modelo, tienen encomendadas funciones propias del sistema público: Mutualidades Alternativas, Mutualismo Administrativo, Mutuas del Accidentes de Trabajo de la Seguridad Social, junto a otro mutualismo público y obligatorio no integrado en el sistema de la Seguridad Social⁸⁵⁵.

a) Mutualidades alternativas.

La *Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados*, en su Disposición adicional decimoquinta, sobre “Integración en la Seguridad Social de los colegiados en colegios profesionales”⁸⁵⁶, dispuso la integración obligatoria en el RETA de las personas que ejercieran una actividad por cuenta propia que se colegien en

⁸⁵⁵ Todavía perduran, más o menos dentro de la Administración, instituciones mutualistas particulares. Una de ellas es la Asociación de Socorros Mutuos de la Guardia Civil, creada por iniciativa pública y que tiene como objetivo proporcionar ingresos a los familiares de un guardia civil fallecido para que afronten tanto los gastos de sepelio como los de subsistencia hasta que perciban la pensión. Pero, aunque la adscripción a esta Asociación de Socorros Mutuos se ha configurado tradicionalmente como obligatoria, la STS (Civil) de 25-9-2009 (*Recurso de casación 4063/2001*) advierte, por una parte, que no se trata “una asociación en sentido estricto, sino una suerte de corporación en el sentido del artículo 35.1º CC”, pero que la misma “no se dirige a la consecución de fines de carácter público que tengan relevancia constitucional, respecto de los cuales, por otra parte, se haya acreditado que sin la adscripción forzosa se presente la imposibilidad, o al menos la dificultad de alcanzarlos en el tiempo actual”. En consecuencia, no cabe imponer la afiliación a la Asociación de Socorros Mutuos de la Guardia Civil.

⁸⁵⁶ Desarrollada mediante *Resolución de 23 de febrero de 1996*, de la Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social, por la que se dictan instrucciones en orden a la aplicación de las previsiones, en materia de Seguridad Social, contenidas en la disposición adicional decimoquinta y en la disposición transitoria quinta 3 de la *Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y*

un Colegio Profesional cuyo colectivo no haya sido integrado en dicho Régimen Especial, quienes podrían optar por solicitar la afiliación y/o el alta en dicho Régimen Especial o incorporarse a la Mutualidad que tenga establecida dicho Colegio Profesional. Posteriormente el artículo 33 de la *Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social*, dio una nueva redacción a dicha disposición adicional⁸⁵⁷, aclarando la ambigüedad del texto inicial.

En esta ocasión, se establece con claridad que quienes ejerzan una actividad por cuenta propia, que requiera la incorporación a un Colegio Profesional cuyo colectivo no hubiera sido integrado en el RETA, se entenderán incluidos en el campo de aplicación del mismo, debiendo solicitar, en su caso, la afiliación y el alta en dicho Régimen. Sin necesidad de mediar solicitud previa de los órganos superiores de representación de los respectivos Colegios Profesionales.

No obstante, quedan exentos de la obligación de alta en el RETA los colegiados que opten o hubieren optado por incorporarse a la Mutualidad de Previsión Social que pudiera tener establecida el correspondiente Colegio Profesional, siempre que la citada Mutualidad sea alguna de las constituidas con anterioridad al 10 de noviembre de 1995 al amparo del artículo 2.1 del Reglamento de Entidades de Previsión Social, aprobado por *Real Decreto 2615/1985, de 4 de diciembre*⁸⁵⁸. Si el interesado, teniendo derecho, no optara por incorporarse a la Mutualidad correspondiente, no podrá ejercitar dicha opción con posterioridad.

En este sentido, el artículo 2.2, del *Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de mutualidades de previsión social*⁸⁵⁹, establece que,

Supervisión de los Seguros Privados.

⁸⁵⁷ Disposición adicional cuya vigencia ha sido expresamente mantenida por el Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, que deroga la Ley 30/1995, salvo, entre otras, la disposición adicional decimoquinta, “Integración en la Seguridad Social de los colegiados en colegios profesionales”.

⁸⁵⁸ El carácter voluntario de las Entidades de Previsión Social a que se refiere el apartado anterior se entenderá sin perjuicio de las formas de previsión complementaria que pudieran establecerse con carácter obligatorio a través de la negociación colectiva o de actos de autonomía corporativa de grupos profesionales.

⁸⁵⁹ Modificado por *Real Decreto 1298/2009, de 31 de julio*, por el que se modifica el Reglamento de ordenación y supervisión de los seguros privados, aprobado por el *Real Decreto 2486/1998, de 20 de*

de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional decimoquinta de la *Ley 30/1995, de 8 de noviembre*, las mutualidades de previsión social podrán ser además alternativas al régimen de la Seguridad Social de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

Así, aunque uno de los principios básicos de la regulación del mutualismo de previsión social, es el carácter voluntario, independiente y complementario a la Seguridad Social obligatoria⁸⁶⁰, ello no impide que se establezca la posibilidad de acudir a las mutualidades de previsión social que tengan establecidas los colegios profesionales como alternativas al régimen especial de trabajadores por cuenta propia o autónomos⁸⁶¹.

A tales efectos, la Tesorería General de la Seguridad Social⁸⁶², relacionó las Mutualidades de Previsión Social consideradas alternativas al encuadramiento obligatorio en el RETA, a los efectos previstos en la Disposición Adicional decimoquinta de la *Ley*

noviembre, y el Reglamento de mutualidades de previsión social, aprobado por el Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre (BOE-A-2009-12748). Modificado por *Real Decreto 239/2007, de 16 de febrero*, por el que se modifica el Reglamento de ordenación y supervisión de los seguros privados, aprobado por el *Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre*, y el Reglamento de mutualidades de previsión social, aprobado por el *Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre*.

⁸⁶⁰ Las mutualidades de previsión social son entidades aseguradoras que ejercen una modalidad aseguradora de carácter voluntario complementaria al sistema de Seguridad Social obligatoria, mediante aportaciones a prima fija o variable de los mutualistas, personas físicas o jurídicas, o de otras entidades o personas protectoras. Artículo 64. *Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados*.

⁸⁶¹ Exposición de Motivos. Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de mutualidades de previsión social.

⁸⁶² *Circular TGSS 3-016, de 7 de mayo de 1999, sobre el campo de aplicación del Régimen Especial de la Seguridad Social de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos en relación con los Profesionales Colegiados a que se refiere la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados:*

Mutualidades obligatorias en 10.11.95, que son alternativas:

Previsión mutua de aparejadores y arquitectos técnicos, mutualidad de previsión social.

Mutualidad general de previsión de los gestores administrativos.

Mutualidad general de la abogacía, mutualidad de previsión social a prima fija.

Mutualidad general de previsión social de los químicos españoles.

Mutualidad de previsión social de los procuradores de los tribunales de España.

Hermandad nacional de previsión social de arquitectos superiores.

Mutualidad de previsión social de peritos e ingenieros técnicos industriales.

Mutualidades de ámbito territorial distinto al estatal. (Aquellas sobre las que el órgano competente de la respectiva Comunidad Autónoma expida certificación acreditativo del carácter obligatorio de la afiliación a dicha mutualidad, en fecha anterior a 10 de noviembre de 1995 para los profesionales colegiados afiliados a la misma, independiente de la provincia en la que desempeñen el ejercicio de su actividad profesional).

Mutualidades obligatorias en 10.11.95., que no son alternativas:

Mutualidad del cuerpo de corredores de comercio colegiados, entidad de previsión social.

Mutualidad de previsión social fondo de asistencia mutua del colegio de ingenieros de caminos canales y

30/1995, constituidas con carácter obligatorio para el respectivo Colegio Profesional, antes del día 10 de noviembre de 1995. Este requisito, se entendió cumplido por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, no solo si la obligatoriedad de adscripción a la correspondiente Mutualidad de Previsión Social se hubiera producido hasta el día inmediatamente anterior al citado límite temporal, sino en cualquier época anterior a la misma.

b) “Mutualismo” administrativo⁸⁶³.

El sistema de la Seguridad Social mantiene también, con la denominación de mutualidad, diversos organismos, corporaciones de derecho público de adscripción obligatoria, para determinados colectivos de empleados públicos.

Aunque, mediante *Real Decreto 480/1993, de 2 de abril*, por el que se integra en el Régimen General de la Seguridad Social el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios de la Administración Local⁸⁶⁴, se produjo la supresión de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (D. A. 3ª), así como la integración en la Seguridad Social de su patrimonio y del personal pasivo y activo que venía recibiendo la acción protectora de la Seguridad Social a través de dicha Mutualidad en el Régimen General (D. A. 2ª).

El artículo 62 de la *Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social*, estableció la adaptación de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS), y la Mutualidad General Judicial (MUGEJU), a la *Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*⁸⁶⁵, autorizando

puertos.

⁸⁶³ RODRÍGUEZ CARDO, Iván Antonio. La progresiva homogeneización de los regímenes de Seguridad Social de los funcionarios públicos: novedades en el primer semestre de 2009. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* 84, 2010, p. 173-210.

⁸⁶⁴ (Referencia BOE-A-1993-8974).

⁸⁶⁵ Salvo el régimen económico-financiero, patrimonial, presupuestario y contable, así como el régimen de los

al Gobierno la elaboración de sendos Textos Refundidos que regularicen, aclaren y armonicen la *Ley 29/1975, de 27 de junio*, de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, la *Ley 28/1975, de 27 de junio*, sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, y el *Real Decreto-ley 16/1978, de 7 de julio*, por el que se regula el Régimen Especial de Seguridad Social de los funcionarios de la Administración de Justicia, así como sus respectivas modificaciones posteriores, con las disposiciones que hayan incidido en el ámbito del Mutualismo Administrativo contenidas en normas con rango de Ley.

Los respectivos textos refundidos de las Leyes sobre Seguridad Social fueron aprobados mediante: *Real Decreto Legislativo 1/2000*⁸⁶⁶, de 9 de junio, para las Fuerzas Armadas; *Real Decreto Legislativo 3/2000, de 23 de junio*⁸⁶⁷, para el personal al servicio de la Administración de Justicia; y *Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio*⁸⁶⁸, para los funcionarios Civiles del Estado⁸⁶⁹.

Paralelamente, quedaron garantizados los derechos a las prestaciones, que estuvieran en vigor en la Mutua respectiva, devengados por los socios y beneficiarios de las entidades que habían sido integradas en las nuevas entidades gestoras⁸⁷⁰: en el ISFAS⁸⁷¹

concertos para la prestación de los servicios de asistencia sanitaria y farmacéutica será el establecido por su legislación específica, por la Ley General Presupuestaria en las materias que sea de aplicación y supletoriamente por la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

⁸⁶⁶ *Decreto Legislativo 1/2000, de 9 de junio*, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (disposición); Desarrollado por: *Real Decreto 1726/2007, de 21 de diciembre*, por el que se aprueba el Reglamento General de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

⁸⁶⁷ *Real Decreto Legislativo 3/2000, de 23 de junio*, aprueba el Texto Refundido del Régimen de la Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia (BOE-A-2000-12139); Desarrollado por: *Real Decreto Legislativo 3/2000, de 23 de junio*, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre el Régimen especial de Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia. Finalmente, *Real Decreto 1026/2011, de 15 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Mutualismo Judicial*, por el que se deroga el Reglamento de 1978.

⁸⁶⁸ *Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio*, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado (BOE-A-2000-12140); Desarrollado por: *Real Decreto 375/2003, de 28 de marzo*, por el que se aprueba el Reglamento General del Mutualismo Administrativo.

⁸⁶⁹ Quedan excluidos de este régimen especial y se regirán por sus normas específicas: Los funcionarios de la Administración Local, organismos autónomos; Administración Militar; Administración de Justicia; Administración de la Seguridad Social, de nuevo ingreso y en prácticas de las comunidades autónomas; Los funcionarios de carrera de la Administración Civil del Estado transferidos a las comunidades autónoma; El personal de administración y servicios propio de las universidades. Artículo 3.

⁸⁷⁰ Mediante disposiciones adicionales quinta de la *Ley 74/1980, de 29 de diciembre*, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1981; y vigésima primera de la *Ley 50/1984, de 30 de diciembre*, de

(Asociación Mutua Benéfica del Ejército de Tierra y Asociación Mutua Benéfica del Aire)⁸⁷²; en la MUGEJU⁸⁷³ (Mutualidad Benéfica de Funcionarios de Justicia Municipal, Mutualidad de Previsión de Funcionarios de la Administración de Justicia y Mutualidad Benéfica de Auxiliares de la Administración de Justicia); y en MUFACE⁸⁷⁴ (Mutualidades, Asociaciones y Montepíos)⁸⁷⁵.

Cada uno de dichos Regímenes Especiales de Seguridad Social, está integrado por dos mecanismos de cobertura: el de las Clases Pasivas del Estado⁸⁷⁶; y el sistema regulado de manera específica en cada una de sus Leyes.

En el de las Fuerzas Armadas, su gestión está encomendada al ISFAS, adscrito al Ministerio de Defensa, mientras que los sistemas mutualistas, judicial y administrativo, se gestionan y prestan, respectivamente, a través de MUFACE, dependiente del Ministerio de Administraciones Públicas; y a través de la MUGEJU, adscrita al Ministerio de Justicia.

En cuanto a la naturaleza y régimen jurídico de las instituciones citadas, en los tres casos, se trata de Organismos Públicos con personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión, y se rigen por las previsiones de la *Ley 6/1997, de 14 de abril*, de Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado, relativas a los Organismos Autónomos, salvo en lo relativo al régimen económico-financiero, patrimonial, presupuestario y contable, así como el de intervención y control financiero de las prestaciones y el régimen de los conciertos para la prestación de los servicios de asistencia sanitaria y farmacéutica, que será el establecido por su legislación específica, por la Ley General Presupuestaria en las materias que sean de

Presupuestos Generales del Estado para 1985.

⁸⁷¹ Disposición adicional cuarta. Real Decreto Legislativo 1/2000, de 9 de junio.

⁸⁷² Integradas en el citado Instituto al amparo de la disposición transitoria segunda de la *Ley 28/1975, de 27 de junio*. La de la Armada, sin embargo, acabaría siendo disuelta. *Real Decreto 2/1999, de 8 de enero, de adaptación de la Asociación Mutua Benéfica de la Armada a la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados. Orden 177/1999, de 5 de julio, de disolución de la Asociación Mutua Benéfica de la Armada.*

⁸⁷³ Disposición adicional tercera. Real Decreto Legislativo 3/2000, de 23 de junio.

⁸⁷⁴ Disposición adicional sexta. Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio.

⁸⁷⁵ Integrados en las mismas al amparo de la disposición transitoria primera de la *Ley 29/1975*.

⁸⁷⁶ *Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril*, por el que se aprueba el Texto Refundido de Ley de

aplicación, y supletoriamente por la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Como establece el artículo 2 del *Real Decreto 375/2003, de 28 de marzo*, por el que se aprueba el Reglamento General del Mutualismo Administrativo, éste es el mecanismo de cobertura del Régimen especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado integrado en el Sistema de la Seguridad Social, previsto en el artículo 2. b) de la Ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado⁸⁷⁷. En cuanto a sus órganos de gobierno, administración y representación son los que, en forma análoga a las entidades gestoras de la Seguridad Social, establece dicho Real Decreto (Artículo 5).

Estas “mutualidades”, aunque actúen con ese nombre, quedan muy lejos de las mutualidades, configuradas como asociaciones privadas y libres. No se trata tampoco de “una asociación en sentido estricto, sino una suerte de corporación en el sentido del artículo 35.1º CC”, Organismo Público, que se dirige a la consecución de fines de carácter público con relevancia constitucional, como lo es el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social (artículo 41 Constitución) para determinados colectivos sociales, lo que conlleva la necesidad de la adscripción forzosa.

c) Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

Lógicamente este epígrafe requiere un tratamiento más detenido que el dedicado a otros mecanismos de gestión procedentes del mutualismo, integrados hoy en el sistema de la Seguridad Social.

Las Mutuas de Accidentes de Trabajo, como hemos tenido ocasión de analizar, comienzan, junto a entidades mercantiles, como aseguradoras privadas de la responsabilidad civil del empresario por los daños sufridos por sus empleados, con ocasión

Clases Pasivas del Estado. (Referencia BOE-A-1987-12636).

⁸⁷⁷ *Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio*, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre

o por consecuencia de la realización de su trabajo asalariado. Por tanto los empresarios aseguran sus propios riesgos, primero con carácter voluntario y después obligatorio, son los socios-asegurados (mutualistas), sujetos a un proceso jurídico y de institucionalización independiente⁸⁷⁸, tanto respecto a la Previsión Social, como al mutualismo en general. En cuanto al seguro de accidentes de trabajo, aunque continuaría siendo un seguro privado, paulatinamente fue perdiendo su carácter de libre, quedando sujeto a cada vez mayor control e intervención⁸⁷⁹, hasta su plena integración en el sistema de la Seguridad Social. Cuando las entidades mercantiles fueron excluidas de su gestión, las Mutuas patronales que optaron por continuar dentro del sistema, quedaron legalizadas, pero dejando atrás su condición de aseguradoras independientes. Aunque sobre ellas se construyó oficialmente una imagen peyorativa de “sociedades mercantiles enmascaradas”⁸⁸⁰.

A partir de entonces las Mutuas pasaron a estar reguladas por la legislación de Seguridad Social, como una forma específica (*ad hoc*) de colaboración con su sistema, frente a otras genéricas⁸⁸¹. Su marco jurídico viene delimitado, en estos momentos, por la *LGSS/94* (arts. 68-76) y su *Reglamento sobre Colaboración* de 1995. En su virtud, tienen

Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.

⁸⁷⁸ Su marco jurídico estuvo definido, de forma simultánea o sucesiva, principalmente por: *Ley de Accidentes de Trabajo de 1900* y *RD 27/08/1900, sobre el seguro de Accidentes de Trabajo*; *Ley Asociaciones 1887*; *Ley de seguros de 1908*; *Ley de Mutualidades 1941*; *Ley sobre ordenación de los Seguros privados de 1954*, cuyo art.2 establecía que las entidades aseguradoras que operen en Accidentes de Trabajo quedan sometidas a las disposiciones de esta Ley, además de estarlo a las especiales del Ministerio de Trabajo, del que singularmente dependen.

⁸⁷⁹ En la reforma de 1922 (Código de Trabajo de Primo de Rivera), se inicia un proceso de intervención y se crea el Fondo Especial de Garantía que se confía al INP. En esta línea, el seguro dejará de ser potestativo y se hace obligatorio y se crea, a cargo de INP, la Caja Nacional del Seguro de AT en la industria, manteniéndose las Mutuas y las sociedades de seguros, pero la Caja era la aseguradora directa, asumiendo el pago de las rentas, para lo que las entidades aseguradoras habían de constituir en ella los consiguientes capitales coste de renta. Con la reforma de la Ley de 2 de abril de 1955 de AT, se unificaron los seguros de industria, mar y agricultura, con la consiguiente integración institucional, se reforzó la gestión oficial. La Caja tenía reservado el aseguramiento de ciertas empresa, desarrollo sus funciones de administradora de los Fondos de garantía y de reaseguramiento del pago de rentas, con la consiguiente aportación de los capitales coste, y finalmente se creó el Servicio de Reaseguro de AT. BORRAJO DACRÚZ, Efrén. De la Previsión Social a la Protección en España: Bases histórico-institucionales hasta la Constitución. *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*. N. 3, 1989, p. 6-35.

⁸⁸⁰ BORRAJO DACRÚZ, Efrén. De la Previsión Social a la Protección en España: Bases histórico-institucionales hasta la Constitución. *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*. N. 3, 1989, p. 23.

⁸⁸¹ El artículo 67 de la *LGSS/94*, establece que la colaboración en la gestión del sistema de la Seguridad Social se llevará a cabo por *Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social*, y por empresas, de acuerdo con lo establecido en esa sección (además de que pueda ser realizada por

por principal objeto colaborar en la gestión de la Seguridad Social, comprendiendo dicha colaboración las contingencias profesionales, la realización de actividades de recuperación y demás previstas en la *LGSS*, así como la gestión de la prestación económica de IT por contingencias comunes, sin perjuicio de la realización de otras prestaciones, servicios y actividades que le sean atribuidos legalmente (artículo 68 *LGSS/94*).

En definitiva, las Mutuas dejaron de ser entidades aseguradoras (mutualidades de seguros) para pasar a ser colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social, y los empresarios pasaron, de mutualistas que aseguraban en ellas sus propios riesgos, a tramitar a través de ellas las coberturas de Seguridad Social a las que sus empleados tienen derecho.

En base a ello quedaron excluidas de la regulación del seguro⁸⁸².

Dicha exclusión deriva, para ALONSO OLEA⁸⁸³, del riesgo que aseguran, y de su participación consiguiente en la gestión de la Seguridad Social pública, “no de su naturaleza jurídica institucional que es la propia de una asociación privada”, bien que con fines de previsión social⁸⁸⁴. En primer lugar, respecto a esta última afirmación, habría que especificar, que, en todo caso, serían fines de previsión social “pública”, dado que si nos atenemos su concepción en el ordenamiento jurídico actual, la vigente Ley de Ordenación de los Seguros Privados⁸⁸⁵, en su artículo 64, delimita la *previsión social* a una “modalidad aseguradora de carácter voluntario complementaria al sistema de Seguridad Social obligatoria”. Desde esta perspectiva, hoy tenemos que la previsión social pública se llama “Seguridad Social” (como así lo indica, por ejemplo, el cambio de la denominación del INP

asociaciones, fundaciones y entidades públicas y privadas, previa su inscripción en un registro público).

⁸⁸² Primero de la *Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre ordenación del seguro privado*, que derogó la de 1954; más tarde por la *Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados*; y en la actualidad *Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados*, cuyo artículo 1. 2, declara expresamente excluidos del ámbito de aplicación de dicha Ley el Régimen General y los Regímenes Especiales que integran el sistema de Seguridad Social obligatoria.

⁸⁸³ ALONSO OLEA, M. – TORTUERO PLAZA, J.L. *Instituciones... ob. Cit.* p. 154.

⁸⁸⁴ En virtud de los cuales están exentas del Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. Apoyándose en la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS, S.3ª [2ª] 6-X-2000 –A.7896), ALONSO OLEA, M. – TORTUERO PLAZA, J.L. *Instituciones ... ob. Cit.* p. 154 (nota 10a)

⁸⁸⁵ *Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados.*

al INSS), por lo que resulta también más preciso hablar de Mutuas de “la” Seguridad Social, tal como se recoge en la *LGSS/94*, frente a las Mutualidades de Previsión Social.

No obstante, tampoco podemos estar de acuerdo con que su exclusión de la legislación sobre seguros derive exclusivamente del riesgo que “aseguran” y su participación consiguiente en la gestión de la Seguridad Social, y “no de su naturaleza jurídica institucional propia de una asociación privada”.

La *LOSSP*, constituye el marco jurídico básico⁸⁸⁶, no sólo para la realización de la actividad del seguro y complementarias⁸⁸⁷, reguladas con la finalidad de tutelar los derechos de los asegurados, facilitar la transparencia y el desarrollo del mercado de seguros y fomentar la actividad aseguradora privada, sino también el de las formas jurídicas de las entidades aseguradoras⁸⁸⁸. Quedando expresamente excluidos de su ámbito de aplicación los regímenes que integran el sistema de Seguridad Social obligatoria. (Artículo 1). Si las Mutuas no practican el seguro, tampoco son entidades aseguradoras. Por ambas razones se ven excluidas de dicho marco normativo, al margen de su naturaleza pública o privada.

El seguro es una actividad empresarial privada y libre, aunque sujeta al control y cierta tutela del asegurado por el carácter tuitivo de la Ley. En su ejercicio, el empresario de seguros, dentro de las reglas de juego marcadas por la legislación, está facultado, en la

⁸⁸⁶ Así, para la Exposición de motivos del el Reglamento de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados (*Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre*), la Ley podría ser definida como una norma omnicompreensiva de todos los aspectos y materias vinculados al seguro privado. Así, contiene disposiciones relativas a los planes y fondos de pensiones, a la mediación en seguros privados, al Consorcio de Compensación de Seguros, a la Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras, a los Seguros Agrarios Combinados, a la Ley de Contrato de Seguro, a la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor y a la Ley general de la Seguridad Social.

⁸⁸⁷ Según su art. 3.1, quedan sometidas a los preceptos de esta Ley: a) Las actividades de seguro directo de vida, de seguro directo distinto del seguro de vida y de reaseguro; b) Las operaciones de capitalización basadas en técnica actuarial que consistan en obtener compromisos determinados en cuanto a su duración y a su importe a cambio de desembolsos únicos o periódicos previamente fijados; c) Las operaciones preparatorias o complementarias de las de seguro o capitalización que practiquen las entidades aseguradoras en su función canalizadora del ahorro y la inversión; d) Las actividades de prevención de daños vinculadas a la actividad aseguradora.

⁸⁸⁸ Arts. 7-15 *LOSSP/04*, aunque el legislador optó por ordenar tan sólo aquellos aspectos diferenciales de las entidades aseguradoras respecto al resto de entidades mercantiles. En todo aquello en lo que no se aprecia una singularidad propia de la actividad aseguradora, la remisión a la normativa general es completa y absoluta, lo que se aprecia en las constantes remisiones a la normativa mercantil general. Exposición de motivos. *Reglamento de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados*.

forma y manera que considere más oportuno, para ordenar los medios humanos y materiales para la explotación del negocio asegurador⁸⁸⁹.

La actividad aseguradora, que engloba tanto a los “seguros generales”⁸⁹⁰ como la “previsión social”⁸⁹¹, únicamente puede ser realizada por entidades privadas que adopten la forma de sociedad anónima, mutua, cooperativa y mutualidad de previsión social⁸⁹², así como por entidades de derecho público, siempre que estas, tengan por objeto la realización de operaciones de seguro en condiciones equivalentes a las de las entidades aseguradoras privadas, ajustándose íntegramente a la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados y quedando sometidas también, en el ejercicio de su actividad aseguradora, a la *Ley 50/1980, de 8 de octubre, de contrato de seguro*, y a la competencia de los tribunales del orden civil (artículo 7).

Por tanto, la *LOSSP*, además de regular la actividad aseguradora, delimita el marco definitorio de la naturaleza de las entidades aseguradoras: sociedades anónimas, mutuas, sociedades cooperativas, mutualidades de previsión social y entidades públicas, cuyo objeto social será exclusivamente la práctica de las operaciones de seguro y demás definidas en la Ley (artículo 11.1), regulando los aspectos fundamentales de su constitución, organización y funcionamiento⁸⁹³, el acceso a la actividad aseguradora y la necesidad de autorización

⁸⁸⁹ Exposición de motivos *Ley 30/1995*.

⁸⁹⁰ Integrados por los diversos ramos: vida, enfermedad y accidentes, automóvil, marítimo, transporte, incendios, etc. (artículo 6 *LOSSP/04*).

⁸⁹¹ Que es el aseguramiento desarrollado por las Mutualidades de previsión social, en el que se incluyen: *previsión de riesgos sobre las personas* (muerte, viudedad, orfandad, jubilación, y dependencia y garantizando prestaciones económicas en forma de capital o renta; otorgar prestaciones por razón de matrimonio, maternidad, hijos y defunción; y seguro de accidentes e invalidez para el trabajo, enfermedad, defensa jurídica y asistencia, así como prestar ayudas familiares para subvenir a necesidades motivadas por hechos o actos jurídicos que impidan temporalmente el ejercicio de la profesión); y *previsión de riesgos sobre las cosas* (viviendas de protección oficial y otras de interés social, habitadas por el propio mutualista y su familia; maquinaria, bienes e instrumentos de trabajo de mutualistas que sean pequeños empresarios; cosechas de fincas cultivadas directa y personalmente por el agricultor, no comprendidas en el plan anual de seguros agrarios combinados; y los ganados integrados en la explotación familiar). Artículo 65 *LOSSP/04*.

⁸⁹² “Entidades aseguradoras que ejercen una modalidad aseguradora de carácter voluntario complementaria al sistema de Seguridad Social obligatoria, mediante aportaciones a prima fija o variable de los mutualistas, personas físicas o jurídicas, o de otras entidades o personas protectoras”. Artículo 64.

De acuerdo con lo previsto en la disposición adicional decimoquinta de la Ley, las mutualidades de previsión social podrán ser además alternativas al régimen de la Seguridad Social de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos. Artículo 2 del *Reglamento*.

⁸⁹³ Las entidades aseguradoras se constituyen mediante escritura pública, que deberá ser inscrita en el

administrativa previa (artículo 5). Legislación que, como vimos, constituye su legislación básica, con la supletoriedad, en su caso, de la legislación específica aplicable a cada una de las entidades jurídicas relacionadas.

Sin embargo, las Mutuas encuentran su regulación, tanto respecto a su actividad, como sobre su constitución, organización y funcionamiento, aunque sin una definición certera de su naturaleza, en la legislación de la Seguridad Social LGSS/94 y legislación complementaria.

Lo relevante en el ámbito de la legislación del seguro, no es la naturaleza, privada o pública, del ente asegurador, sino la realización de operaciones de seguro en condiciones equivalentes a las de las entidades aseguradoras privadas, ajustándose íntegramente a la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, con sometimiento también a la *Ley de contrato de seguro*, de forma que el “seguro” es siempre privado (de naturaleza privada)⁸⁹⁴, y si es público ya es Seguridad Social.

En definitiva, hoy las Mutuas están fuera de ese ámbito, tanto por “riesgo que *aseguran*, y su participación consiguiente en la gestión de la Seguridad Social pública”, como por, con independencia de su naturaleza pública o privada, no estar entre las entidades aseguradoras que contempla la legislación del Seguro, y pertenecer, de lleno, al sistema de la Seguridad Social pública y obligatoria, en cuyo ámbito ven colmado su marco regulador.

Registro Mercantil, con cuya inscripción, las sociedades anónimas, mutuas de seguros y mutualidades de previsión social adquirieron su personalidad jurídica (artículo 7.3) (no así las sociedades cooperativas, que lo hará de acuerdo con su legislación específica). También regula su capital social y fondo mutual, régimen de los socios, dirección efectiva intervención, revocación de la autorización administrativa, disolución y liquidación de las entidades aseguradoras, así como medidas de control especial y régimen de infracciones y sanciones.

⁸⁹⁴ La denominada Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA), prevista en la *Ley 87/1978, de 28 de diciembre, de Seguros Agrarios Combinados* y puesta en marcha por *Real Decreto 2650/1979, de 11 de octubre, por el que se crea y estructura el Organismo autónomo Entidad Estatal de Seguros Agrarios*, es un Organismo Autónomo, dependiente del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino a través de la Subsecretaría del Departamento, que actúa como órgano de coordinación y enlace por parte de la Administración para el desarrollo de los Seguros Agrarios. Las funciones fundamentales que la legislación encomienda a la Entidad se concretan en la elaboración del Plan Anual de Seguros Agrarios, en la concesión de subvenciones a los agricultores y ganaderos para atender al pago de una parte del coste del seguro y en la colaboración con las Comunidades Autónomas en estas materias.

Pero tampoco, por consiguiente, podemos decir, con propiedad, que las Mutuas aseguren.

La operación de seguro es soportada por una relación jurídico-privada contractual, tutelada, antes y durante la celebración del contrato de seguro⁸⁹⁵. Relación que delimita la naturaleza de la actividad. Así, el artículo 2.1. *Reglamento OSSP/98*, establece que tendrán la consideración de operaciones de seguro privado aquellas en las que concurran los requisitos previstos en el artículo primero de la *Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro*⁸⁹⁶. Vínculo contractual también aplicable a las mutuas de seguros, a prima fija y variable, así como a las mutualidades de previsión social, donde la condición de mutualista se adquiere a través del contrato de seguro (Artículos 11 y 22. *Reglamento de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados*).

Para el TS⁸⁹⁷, resulta “absolutamente rechazable la tesis de asimilar la asociación de una empresa a una Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, a un contrato de seguro, en el que aquélla asumiese la posición de la aseguradora, y en tal concepto fijase la prima.” “La Seguridad Social es una institución jurídico-pública, en modo alguno asimilable a un contrato de seguro, y dentro de ella, y en sensible diferencia con el ya lejano régimen precedente (la primera Ley de Seguridad Social data del año 1966), el accidente de trabajo es una contingencia más de las cubiertas por la acción protectora del sistema cuya singularidad de gestión, en la que se abre la posibilidad de colaboración de Mutuas citadas, no supone el injerto asistemático de la institución jurídico privada del contrato de seguro. Ni las Mutuas pueden asimilarse a compañías de seguros, pues se trata de asociaciones, sin ánimo de lucro, cuyo patrimonio procedente de las primas obtenidas para la cobertura de las contingencias, en cuya gestión colaboran, forma parte del de la Seguridad Social; ni tienen facultad para fijar la prima aplicable, sino que éstas vienen establecidas mediante una norma general, por lo que no existe margen

⁸⁹⁵ (Exposición de Motivos *LOSSP/04*).

⁸⁹⁶ El contrato de seguro es aquel por el que el asegurador se obliga, mediante el cobro de una prima y para el caso de que se produzca el evento cuyo riesgo es objeto de cobertura a indemnizar, dentro de los límites pactados, el daño producido al asegurado o a satisfacer un capital, una renta u otras prestaciones convenidas.

⁸⁹⁷ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia de 11 marzo 1991. RJ 1991\2190. Ratificada entre otras muchas en las Sentencias de 20 diciembre 1990, 11 marzo 1991, 20 abril 1995, de 28

alguno en ese punto para la autonomía privada; ni, finalmente la Mutua tiene intervención alguna en la relación de cotización, pues, por una parte, la responsabilidad de la cotización es exclusiva de las empresas, y, por otra, la Mutua no recauda primas, sino que tal competencia le corresponde a la Tesorería General de la Seguridad Social, que después de la recaudación abona a las mutuas el importe de las cuotas que le corresponda. Resulta por ello absolutamente intrascendente en el ámbito de las relaciones entre la Seguridad Social y la empresa, respecto de la cuantía de sus obligaciones de cotización, el que la Mutua, a la que se asocia para la gestión de esa contingencia, señale erróneamente un determinado epígrafe de la tarifa de primas, sin que exista la más mínima base legal para que en virtud de tal señalamiento (por lo demás, ni tan siquiera previsto en el contenido del convenio de asociación), pueda atribuirse responsabilidad alguna a la Mutua, que interfiera en ningún sentido en el contenido de la obligación de cotización del empresario”.

Por tanto, si nos ceñimos a derecho, el mutualismo en España, siendo estrictos, queda circunscrito a las mutuas de seguros y las mutualidades de previsión social reguladas en la legislación del seguro. No hay mutualismo ni seguro o previsión social fuera de dicho marco legal.

En definitiva, ni las Mutuas son mutuas o mutualidades, en el sentido jurídico positivo del término, ni entidades aseguradoras, ni los empresarios asociados son mutualistas, puesto que su relación no viene determinada por el contrato de seguro, como tampoco lo serían, en este caso, sus trabajadores asalariados ni los autónomos adheridos.

Nos encontramos, lisa y llanamente, ante una relación de Seguridad Social, no contractual. Centrada en la obligación de cotización de la parte empresarial, en la que recaea, de forma exclusiva, la responsabilidad de cotizar e ingresar las aportaciones propias y, en su caso, las de sus trabajadores por IT, en su totalidad; así como por parte de los trabajadores autónomos adheridos, de acuerdo con la *LGSS/94*.

¿Cuál es entonces la relación entre la Mutua y los empresarios?

El artículo 99 *LGSS/94*, establece que los empresarios, como requisito previo e imprescindible a la iniciación de sus actividades deben solicitar su inscripción (en el RG) haciendo constar, de acuerdo con la opción permitida en el artículo 70, la entidad gestora o, en su caso, la Mutua que haya de asumir las contingencias profesionales del personal a su servicio y en su caso, la prestación económica por IT derivada de contingencias comunes⁸⁹⁸.

Dicha opción se formaliza a través del convenio de asociación⁸⁹⁹ para la integración en la Mutua⁹⁰⁰, donde se determinarán los derechos y obligaciones de los asociados y de ésta, de acuerdo con los preceptos señalados en el artículo 1 del *Reglamento sobre colaboración*⁹⁰¹ y en los estatutos de la entidad, con declaración expresa de la responsabilidad mancomunada de los asociados.

El convenio tiene un plazo de vigencia de un año⁹⁰², entendiéndose prorrogado tácitamente por períodos anuales, salvo denuncia en contrario del empresario, hasta el cese en su actividad⁹⁰³.

⁸⁹⁸ Artículo 11. RD 84/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Inscripción de empresas y afiliación, altas y bajas y variación de datos de trabajadores en la Seguridad.

⁸⁹⁹ Los modelos de documento de asociación y de documento de proposición de asociación (para cuando el convenio de asociación no pueda suscribirse de manera inmediata) son aprobados por el Ministerio de Trabajo e Inmigración. Artículo 62. *Reglamento sobre Colaboración*.

⁹⁰⁰ Artículo 62. *Reglamento sobre Colaboración* de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre.

⁹⁰¹ La colaboración en la gestión de la Seguridad Social atribuida en el apartado 1 del artículo 67 y en las disposiciones adicionales undécima y trigésima cuarta del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, a las mutuas, se regirá por las normas de este reglamento y sus disposiciones de aplicación y desarrollo, sin perjuicio de atenerse a las restantes normas de la referida ley y a las disposiciones legales o reglamentarias que le sean aplicables.

⁹⁰² La disposición transitoria primera del *Real Decreto 38/2010, de 15 de enero, por el que se modifica el Reglamento sobre colaboración de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre*, dispuso la ampliación a tres años de manera excepcional y por una sola vez de los convenios de asociación y de los documentos de adhesión. Habida cuenta de la amplia regulación de las entidades y centros mancomunados que se lleva a cabo por medio de este real decreto y la necesidad de dotar de estabilidad al sector de mutuas hasta que estos procesos de concentración se encuentren debidamente consolidados. Pudiéndose exceptuar por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, hasta tanto se establezca por el Ministerio de Trabajo e Inmigración un órgano paritario al efecto, dicha ampliación en aquellos supuestos en los que el cambio de mutua se encuentre debidamente justificado a causa de deficiencias en la dispensación de las prestaciones

En cuanto a los trabajadores autónomos incluidos dentro de la acción protectora de la prestación económica por IT, deben formalizarla necesariamente en una Mutua, mediante su adhesión a la misma⁹⁰⁴.

De cualquier forma, desde un plano no estrictamente jurídico, atendiendo a las características mutualista se trataría de mutualidades peculiares en las que sus socios son los empresarios que optan por asegurar a través de ellas sus obligaciones frente a las contingencias profesionales y otras, actuando como una clase de “tomadores del seguro por cuenta ajena”⁹⁰⁵, y no los trabajadores asalariados, que son los asegurados y beneficiarios de las prestaciones garantizadas por la Seguridad Social, al igual que los trabajadores autónomos. Por tanto, en principio, en ellas no se cumpliría la característica esencial mutualista de la *identidad socio-asegurado*⁹⁰⁶, aunque, si nos atenemos a nuestra legislación⁹⁰⁷, y si consideráramos al empleador tomador del seguro, dicha identidad no se rompería ya que la condición de mutualista puede recaer tanto en el asegurado como en el tomador del seguro, cuando no coinciden en la misma persona.

encomendadas a dichas entidades, que habrán de ser alegadas por el empresario en su escrito de denuncia del convenio de asociación, al que se acompañará informe del comité de empresa o delegados de personal sobre la concurrencia de tales circunstancias. Dicha ampliación extraordinaria se aplica también a los documentos de adhesión para los trabajadores autónomos, previstos en el artículo 75.1 del *Reglamento sobre Colaboración*.

⁹⁰³ El Convenio de Asociación mantendrá su vigencia por el período de un año y se entenderá prorrogado automáticamente, salvo denuncia en contrario del Empresario Asociado, por períodos de igual duración o, en su caso, hasta el cese de la empresa en su actividad, siempre que dicho cese tenga una duración mínima de 5 días hábiles. Se perderá la condición de asociado: Por denuncia del Convenio comunicada a la Mutua en tiempo y forma; o por pérdida de las condiciones exigidas para el ingreso en la Mutua. Artículo 10. Estatutos de Mutua nº 1.

⁹⁰⁴ Arts. 74-79 *Reglamento sobre colaboración*.

⁹⁰⁵ El tomador del seguro puede contratar el seguro por cuenta propia o ajena. Si el tomador del seguro y el asegurado son personas distintas, las obligaciones y los deberes que derivan del contrato corresponden al tomador del seguro, salvo aquellos que por su naturaleza deban ser cumplidos por el asegurado. Los derechos que derivan del contrato corresponderán al asegurado o, en su caso, al beneficiario, salvo los especiales derechos del tomador en los seguros de vida. *Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro*. Artículo séptimo.

⁹⁰⁶ MORENO RUIZ, R. *Ob. Cit.*, p. 45.

⁹⁰⁷ La condición de mutualista será inseparable de la de tomador del seguro o de asegurado. *Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados*. Artículo 9. b). Cuando no coincidan en la misma persona las características de tomador del seguro y de asegurado, la condición de mutualista la adquirirá el tomador del seguro, salvo que en los estatutos, en el reglamento de prestaciones o en la póliza de seguro se haga constar expresamente que debe serlo el asegurado. *Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de mutualidades de previsión social*. Artículo 31. 2.

Pero desde una perspectiva en torno a la identidad mutualista, MORENO RUIZ⁹⁰⁸ se pregunta si cabe seguir considerando mutualidades a organizaciones que, habiendo nacido como tales, han recibido del legislador la tarea de colaborar en la gestión de una parte del sistema de Seguridad Social (como es el caso, junto a las Mutuas, de las mutualidades de previsión social francesas, belgas, alemanas y holandesas).

La cuestión reside, para este autor, en que, al integrarse en el sistema como entidades colaboradoras, quedan sometidas a la tutela y a un elevado grado de control por parte del Ministerio de Trabajo, que se extiende, en general a la actividad de gestión de la protección del sistema, y, en particular, a la disposición de los recursos recaudados en el desarrollo de la misma, los cuales tienen la consideración de recursos públicos (patrimonio de la Seguridad Social).

Así, aunque la asociación a la Mutua es opción de los empresarios, su creciente grado de integración en el sistema reduce mucho su autonomía en cuanto a su actividad en general y la disposición de los recursos gestionados. Además la ampliación de su colaboración a parcelas distintas a las derivadas del original aseguramiento de la responsabilidad empresarial frente a los riesgos profesionales, ha llevado a que se produzca la ruptura de la identidad socio-asegurado, como sucede en el caso de la gestión opcional de la prestación económica por IT por contingencias comunes, por parte de la misma Mutua en la que quedan protegidos los trabajadores de una empresa asociada por contingencias profesionales.

Incluso, el autor al que venimos siguiendo, indica cómo, en algunos de los países citados anteriormente, hay entidades que se denominan mutualidades y que desarrollan la actividad de gestión de parte del correspondiente sistema público de Seguridad Social en condiciones de auténticas entidades gestoras más que de colaboradoras, estando más próximas a ser organismos autónomos de alguna Administración Pública que organizaciones de naturaleza privada. Ése sería el caso de la *Mutualité Sociale Agricole* francesa, que se ha convertido en la entidad gestora del régimen especial agrario del sistema

⁹⁰⁸ MORENO RUIZ, R. *Ob. Cit.*, p. 55-56.

público de Seguridad Social (pudiendo los asegurados, para algunas prestaciones, escoger otras entidades gestoras), realizando su actividad bajo un estatuto jurídico de organismo autónomo del Estado y la tutela y el control del Ministerio de Agricultura, aunque conservando un cierto grado de autonomía en la gestión.

3.7. ¿SON LAS MUTUAS ASOCIACIONES DE NATURALEZA MUTUALISTA; MUTUALIDADES DE HECHO?

Si a las Mutuas, como acabamos de ver, no se les puede considerar mutualidades, a menos de derecho; ¿encajarían sus peculiaridades en un modelo amplio de mutualidad⁹⁰⁹, al margen de las delimitaciones jurídicas?

3.7.1. La identidad mutualista.

3.7.1.1. Delimitación conceptual de la idea de mutualidad.

Al margen de la actividad aseguradora, en términos económicos generales, la mutualidad viene a significar un modo especial de organizar la actividad económica, que se materializa en un tipo concreto de empresa: la mutualidad, contrapuesta a la especulativa o capitalista. En ella, se agrupan sujetos que, con una misma necesidad económica o social, pretenden su satisfacción a través de la creación y funcionamiento de una organización mutualista, donde la actividad económica se orienta exclusivamente al servicio de las necesidades de los socios, sin que pueda beneficiarse del servicio prestado quien no ostenta tal condición⁹¹⁰.

⁹⁰⁹ *Mutualismo*. Régimen de prestaciones mutuas entre los miembros de una mutualidad. *Mutualidad*. Cualidad de mutual; Régimen de prestaciones mutuas, que sirve de base a determinadas asociaciones; f. Asociación con este régimen. *Diccionario Real Academia*. Ed. 22.

⁹¹⁰ VALDÉS DAL-RE, Fernando. *Las cooperativas de producción*. Madrid: Montecorvo, 1975, p. 108-111.

Una vez conseguida mutualísticamente la satisfacción de su necesidad, cada uno de los componentes del grupo renuncia a obtener un lucro en su relación con los demás, y la entidad renuncia a la búsqueda en el mercado de una ganancia ilimitada, reduciendo sus beneficios a los generados internamente, que se reparten en función de la colaboración de cada asociado en la consecución del fin mutualista.

Encontramos, por tanto, en la actividad empresarial mutualista, un marcado carácter instrumental, en el sentido de que su organización está puesta al servicio de la promoción de los intereses individuales de los socios, orientación que se identifica con la figura de la “gestión de servicio”, destacada por la doctrina hasta convertirla en el punto de partida para un análisis riguroso del principio, no formalizado, de la mutualidad⁹¹¹. Como apunta VERRUCOLI⁹¹², “el fin mutualístico consiste en la reciprocidad de prestaciones entre los socios y la sociedad en relación con el objeto de ésta y es justamente en ese esquema sinalagmático donde se inscribe la *gestión de servicio* de la empresa social”. Dicha reciprocidad de prestaciones no tiene lugar de forma directa e inmediata entre los miembros del grupo sino a través del ente mutualista, mediante la actividad desarrollada en beneficio exclusivo de los asociados y gracias a las aportaciones que éstos realizan.

A partir de dichas características a la mutualidad se le han ido asignando una serie de principios y valores que gozan de una relativa unanimidad doctrinal, que caracterizarían conceptualmente la idea de mutualidad: *autogestión, autoayuda, doble condición de socio-usuario, ausencia de ánimo de lucro y el retorno*⁹¹³.

Para LLOBREGAT HURTADO⁹¹⁴, la concepción instrumental (al servicio de los intereses individuales de sus miembros) de la idea de mutualidad, se traduce en un concepto dinámico que descansa fundamentalmente sobre la noción de “gestión de servicio” o

⁹¹¹ LLOBREGAT HURTADO, M. L. *Mutualidad y empresa cooperativa*. Barcelona: Bosh, 1991, p. 23-24.

⁹¹² *La società cooperativa*. Milano, 1958, p. 10. Citado por LLOBREGAT HURTADO, M. L. *Mutualidad y empresa cooperativa*. Ob. Cit. Nota 35, p. 24.

⁹¹³ Si bien, las ambiguas referencias que sobre la mutualidad se contienen en el derecho positivo, referidas unas veces a la empresa, otras a la ausencia de ánimo de lucro, al destino de los excedentes o a la doble condición de socio-usuario, no han contribuido a esclarecer su significado. LLOBREGAT HURTADO, M. L. *Mutualidad y empresa cooperativa*. Ob. Cit. pág. 22.

⁹¹⁴ LLOBREGAT HURTADO, M. *Mutualidad y empresas cooperativas*, Bosch, Barcelona. 1990, p. 20-46.

gestión mutualista. Las nociones de “gestión de servicio” y “doble condición de socio-usuario”, constituyen el núcleo de la idea de mutualidad y a ellas están vinculadas, de forma mediata o inmediata, los restantes elementos característicos de este principio. Ello explica el que se encuentren expresa o implícitamente recogidas en los derechos nacionales y que constituyan un elemento recurrente invariablemente formulado en la doctrina.

Por otra parte, la idea de gestión de servicio, anclada en los principios de autoayuda y ayuda mutua, se conectan con un esquema de “reciprocidad de prestaciones”, lo que significa que:

- a) El ejercicio de la actividad objeto social de la entidad se realiza a favor exclusivo de los propios asociados y gracias a las aportaciones que ellos mismos realizan.
- b) Implica la introducción de un mecanismo de distribución de resultados económicos según el cual el montante asignado a cada socio-usuario vendría determinado por el grado de participación de los mismos en la actividad; “por la intensidad con que se haya establecido la participación social”.

Además, la regla mutualística se configura como una particular relación societaria cualificada por el elemento “gestión de servicio”, que da lugar por su propia naturaleza al nacimiento de vínculos directos entre la entidad y los socios caracterizada por la doble condición de socio-usuario. La gestión se diseña exclusivamente para los socios, excluyendo a todos aquellos que, aún participando del interés o necesidad y formando parte del colectivo o grupo social, no hayan participado (o se incorporen con posterioridad) como parte contratante del proceso fundacional de la entidad. Al mismo tiempo, la “gestión de servicio” implica el derecho del socio a la prestación mutualística.

Los socios, por tanto, han de participar conscientemente de la necesidad o necesidades comunes, tener voluntad y manifestarla de participar activamente y como sujeto pasivo en la actividad mutualística, e integrarse personalmente en la entidad a través de los mecanismos societarios establecidos para ello. La participación en la actividad o

servicio se formaliza a través de la relación societaria de carácter mixto, generando, de forma simultánea, derechos y obligaciones, tanto en la vertiente política como en la económica.

La entidad, por su parte, renuncia a participar mediante su actividad en el mercado y, con ello, a la cuota del mismo a la que podría acceder según las reglas de la oferta y la demanda, así como al beneficio que ello podría comportar, lo que implica, a su vez, la exclusión de terceros respecto a “cualquier derecho, expectativa o pretensión directa o indirectamente vinculados a la ventaja mutualista”.

También, el elemento “gestión de servicio”, o gestión mutualística, como corolario del requisito de la doble condición de socio-usuario, ha sido tradicionalmente identificado con la sustitución de la figura del intermediario; son los socios los que, de manera autónoma, asumen directamente los riesgos de la gestión eliminando la intermediación especulativa, consagrando el principio de autonomía e independencia.

3.7.1.2. *Mutualismo y cooperativismo*⁹¹⁵.

La mutualidad se incardina, por razones históricas, sociales y económicas, en las sociedades cooperativas desde el momento de su génesis, y, desde una perspectiva económica, su aplicación a la empresa cooperativa acompaña su nacimiento, configurando internamente su estructura organizativa⁹¹⁶. Es más, en sus inicios, las sociedades cooperativas surgen y encuentran su acomodo organizativo y legal en el mutualismo, hasta contar con su propia legislación.

En Inglaterra, primer país donde el cooperativismo contó con una legislación específica, la “*Industrial and Provident Societies Act*”, promulgada en 1852, las sociedades

⁹¹⁵ Sobre el tema, entre otros: LLOBREGAT HURTADO, M. L. *Mutualidad y empresas cooperativas*. Barcelona: Bosh, 1990; MORENO RUÍZ, R. *Mutualidades, cooperativas, seguro y previsión social*. Madrid: Consejo Económico y Social, 2000. PANIAGUA ZURERA, M. *Mutualidad y lucro en la sociedad cooperativa*. Madrid: McGraw-Hill, 1997.

⁹¹⁶ VALDÉS DAL-RE, Fernando. Las cooperativas de producción, Ob. Cit. p. 110.

cooperativas, antes de su promulgación, tuvieron que adecuar su constitución y funcionamiento a la normativa prevista para las “*friendly societies*”, sociedades con finalidad de socorros mutuos, conocidas desde 1773⁹¹⁷.

También en España, las sociedades de socorros mutuos sirvieron de refugio, a partir de la *Real Orden de 28 de febrero de 1839*, que autorizaba la formación de sociedades obreras de ayuda mutua y beneficencia, hasta el reconocimiento de la libertad de asociación, a una parte importante del movimiento asociacionista desarrollado en las primeras fases de los procesos de revolución industrial, con finalidad tanto de mutualidad como de cooperativa, sustentándose en las ideas revolucionarias francesas de igualdad y fraternidad, que frente a su interpretación individualista que hace la burguesía, encuentran en la asociación y la acción colectiva el instrumento para alcanzar tales ideales⁹¹⁸.

En Barcelona, en 1840, al amparo de aquella disposición, fueron autorizadas la “Sociedad de Tejedores” y la “Asociación Mutua de Tejedores de Algodón”, que en realidad eran la misma organización; una de resistencia y la segunda asistencial⁹¹⁹; que constituyen “el caso más conocido de utilización de la cobertura mutualista para desarrollar actividades sindicales”⁹²⁰ y a cuyo amparo se creó la “primera” cooperativa de producción, con el objetivo de dar trabajo a los trabajadores en paro⁹²¹.

Pero, además de esta vinculación organizativa en su origen, en términos económicos, la cooperativa comparte con la mutualidad el modo especial de organizar la actividad económica, como tipo de empresa contrapuesta a la especulativa o capitalista. En ella, se agrupan sujetos que, con una misma necesidad económica o social, pretenden su satisfacción a través de la creación y funcionamiento de una empresa cooperativa, donde la

⁹¹⁷ VALDÉS DAL-RE, Fernando. Las cooperativas de producción, Ob. Cit. p. 37.

⁹¹⁸ REVENTOS CARNER, J. *El Movimiento Cooperativo en España*. Barcelona: Ariel. 1960, p. 47-57.

⁹¹⁹ TUÑÓN DE LARA. *El movimiento obrero... Ob. Cit.* p. 42. Esta tesis es la mantenida por REVENTOS (*El movimiento cooperativo en España. Ob. Cit.* p. 51), para quién "eran las dos caras de la misma moneda: Arma de resistencia activa la primera, instrumento tutelar de protección mutua y resistencia pasiva la segunda".

⁹²⁰ MARTÍN VALVERDE, A. *La formación del Derecho del Trabajo en España*, Estudio preliminar a *La legislación social en la Historia de España. De la revolución liberal a 1936*, Congreso de los Diputados, Madrid. 1987, p. XXXIX.

⁹²¹ VALDÉS DAL-RE, F. *Las cooperativas... Ob. Cit.* p. 46.

actividad económica se orienta exclusivamente al servicio de las necesidades de los socios, sin que pueda beneficiarse del servicio prestado quien no ostenta tal condición. En la cooperativa también encontramos la concepción instrumental de la idea de mutualidad, que descansa fundamentalmente sobre la noción de “gestión de servicio” (al servicio de los intereses individuales de sus miembros) o gestión mutualista, que, junto a la de “doble condición de socio-usuario”, constituyen el núcleo de la idea de mutualidad y a ellas están vinculadas los restantes principios característicos del mutualismo.

Pudiendo concluir, en la línea ya expuesta por VALDES DAL-RE⁹²², que la esencia económica de la cooperativa reside en el “hecho mutualista”; es decir, en el hecho de que la actividad cooperativizada se agota entre los propios socios, cada uno de los cuales renuncia a obtener un lucro al relacionarse con los demás.

a) Valores y principios del cooperativismo.

No obstante las concomitancias señaladas, el cooperativismo, a lo largo de su evolución particular, ha ido desarrollando un elaborado bagaje ideológico, concretado, desde 1844, en los conocidos *Principios de Rochdale*, y a partir de 1895, con la creación de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI)⁹²³, mediante su formulación, periódicamente actualizada, de los valores y principios del cooperativismo, reconocidos internacionalmente, fuente del Derecho Cooperativo⁹²⁴ y desarrollados y aplicados a través de la legislación específica, y que conforman, bajo su inspiración, un movimiento social y económico a escala universal⁹²⁵.

Coincidiendo con el centenario de su creación, el XXXI Congreso de la Alianza

⁹²² VALDÉS DAL-RE, F. *Las cooperativas... Ob. Cit.* p. 109.

⁹²³ La Alianza Cooperativa Internacional es una organización no gubernamental independiente que reúne, representa y sirve a organizaciones cooperativas en todo el mundo. Fundada en Londres en 1895, sus 249 miembros son organizaciones cooperativas nacionales e internacionales de todos los sectores de actividad y de 92 países. En total representan aproximadamente 800 millones de personas en todo el mundo. <http://www.ica.coop/es/>

⁹²⁴ La necesaria armonización internacional del Derecho Cooperativo: El caso español. GARCÍA JIMÉNEZ, Manuel. *REVESCO*, N° 102, Segundo Cuatrimestre 2010. www.ucm.es/info/revesco

⁹²⁵ Sobre su práctica en las cooperativas de diferentes países europeos, puede verse: MONZÓN, José Luis; ZEVI, Alberto (Directores) *Cooperativas mercado, principios cooperativos*. Valencia: CIRIEC-España. 1994.

Cooperativa Internacional, celebrado en Manchester en 1995, aprobó su *Declaración sobre la Identidad Cooperativa*, conformando la actual redacción de los Principios Cooperativos⁹²⁶.

En ella, la cooperativa es definida como “una asociación de personas que se han unido de forma voluntaria para satisfacer necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática”, cuya identidad cooperativa viene perfilada por los siguientes valores y principios:

Las cooperativas están basadas en los valores de la autoayuda, la autoresponsabilidad, la democracia, la igualdad, la equidad y la solidaridad. En la tradición de sus fundadores, los socios cooperativistas hacen suyos los valores éticos de la honestidad, la transparencia, la responsabilidad y la vocación social.

Los principios Cooperativos son las pautas mediante las cuales las cooperativas ponen en práctica sus valores.

1. Adhesión voluntaria y abierta. Las cooperativas son organizaciones voluntarias, abiertas a todas las personas capaces de utilizar sus servicios y dispuestas a aceptar las responsabilidades de ser socio, sin discriminación social, política, religiosa, racial o de sexo.

2. Gestión democrática por parte de los socios. Las cooperativas son organizaciones gestionadas democráticamente por los socios, los cuales participan activamente en la fijación de sus políticas y en la toma de decisiones. Los hombres y las mujeres elegidos para representar y gestionar las cooperativas son responsables ante los socios. En las cooperativas de primer grado, los socios tienen iguales derechos de voto (un socio un voto), y las cooperativas de otros grados están también organizadas democráticamente.

3. Participación económica de los socios. Los socios contribuyen equitativamente al

⁹²⁶ ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL. Declaración de la Alianza Cooperativa Internacional sobre la identidad cooperativa. Madrid: COCETA - INFES. 1996.

capital de sus cooperativas y lo gestionan de forma democrática. Al menos una parte de los activos es propiedad común de la cooperativa. Normalmente reciben una compensación, si la hay, limitada sobre el capital entregado como condición para ser socio. Los socios asignan los excedentes para todos o alguno de los siguientes fines: el desarrollo de la cooperativa; la constitución de reservas, de las cuales, al menos, una parte sería irrepartible; el beneficio de los socios en proporción a sus operaciones con la cooperativa; el apoyo de otras actividades aprobadas por los socios.

4. Autonomía e independencia. Las cooperativas son organizaciones autónomas de autoayuda, gestionadas por sus socios. Si firman acuerdos con otras organizaciones, incluidos los gobiernos, o si consiguen capital de fuentes externas, lo hacen en términos que aseguren el control democrático por parte de sus socios y mantengan su autonomía cooperativa.

5. Educación, formación e información. Las cooperativas proporcionan educación a los socios, a los representantes elegidos, a los directivos y a los empleados para que puedan contribuir de forma eficaz al desarrollo de sus cooperativas. Informan al gran público, especialmente a los jóvenes y a los líderes de opinión, de la naturaleza y beneficios de la cooperación.

6. Cooperación entre cooperativas. Las cooperativas sirven a sus socios lo más eficazmente posible y fortalecen el movimiento cooperativo trabajando conjuntamente mediante estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales.

7. Interés por la comunidad. Al mismo tiempo que se centran en las necesidades y los deseos de los socios, las cooperativas trabajan para conseguir el desarrollo sostenible de sus comunidades, según los criterios aprobados por los socios.

b) Valores y principios e identidad del mutualismo.

Al igual que el cooperativismo, el mutualismo ha ido conformando, a lo largo de su evolución, desde su estructuración como un importante movimiento social en la Europa del siglo XIX, una serie de principios y valores teóricamente compartidos por las personas implicadas en las prácticas mutualistas.

Sin embargo, a pesar de la identificación de tales pautas, su conceptualización encuentra el obstáculo fundamental de la inexistencia de una formulación de sus valores y principios de manera tan clara como lo hace la Alianza Cooperativa Internacional para el cooperativismo.

Sin embargo, pese a la falta de institucionalización y la consiguiente aplicación heterogénea de tales principios, MORENO RUIZ⁹²⁷ defiende la existencia de una “identidad mutualista”, a partir de la doctrina y las declaraciones emitidas por la Federación Internacional de Seguros Cooperativos y Mutuos (*International Co-operative and Mutual Insurance Federation*), que asocia indistintamente a sociedades cooperativas de seguros y mutualidades de todo el mundo que incorporan a sus estatutos los principios cooperativos, identificando una serie de valores que considera básicos del movimiento mutualista, sustancialmente coincidentes con los del cooperativismo (la igualdad y la democracia; la libertad de participación; la equidad en la distribución de los resultados generados, generalmente explicitada como “ausencia de ánimo de lucro”; la responsabilidad de los socios por sus propios actos y por la actividad mutualística; y la solidaridad), apoyándose en los siguientes aspectos más relevantes de los principios del mutualismo, a partir de los contenidos de los principios cooperativos:

- a) El principio de gestión democrática, o de participación democrática de los socios en el gobierno y el control de la empresa de acuerdo con la regla de “una persona un voto” (ya sea física o jurídica), de larga tradición mutualista.

⁹²⁷ Mutualidades, cooperativas, seguro y previsión social. Ob. Cit. p. 59-67.

- b) El principio de participación económica, que incluye, como uno de los pilares del mutualismo, la distribución de excedentes entre los socios en proporción a su participación en la actividad de la mutualidad llevado a cabo a través de las “derramas”, sin perjuicio del destino, muchas veces prioritario, de parte de los excedente a la dotación de reservas o al incremento del fondo mutual, a veces de carácter irrepartible.
- c) El principio de adhesión voluntaria y abierta, sin discriminación. Invocado con frecuencia como uno de los principios del mutualismo, encuentra, sin embargo limitaciones a través de la práctica de la selección de riesgos cubiertos, o de colectivos cerrados de socios, ya sea por la exigencia de reunir determinadas características, o en los casos de pertenencia obligatoria a mutualidades de previsión social para los miembros de un determinado colectivo.
- d) Los principios de autonomía e independencia, de educación, formación e información, de intercooperación y el de interés por la comunidad, en ocasiones han sido incluidos entre los principios del mutualismo, tanto por la doctrina como por las declaraciones emitidas por organizaciones internacionales de mutualidades.

3.7.1.3. *La Economía Social.*

La expresión *Economía Social*, a pesar de su aceptación general, su auge y consolidación, mantiene una cierta ambigüedad conceptual ya que convive con expresiones como tercer sector, economía del *non profit*, sector voluntario, sector no lucrativo, economía solidaria, economía de interés general y otras que, aunque intentan describir realidades similares, no siempre se refieren al mismo campo de actividad. El Informe de síntesis sobre la Economía Social en España (2000)⁹²⁸, reconocía, como los dos enfoques teóricos más destacados elaborados para identificar los rasgos comunes de las empresas y

⁹²⁸ BAREA TEJEIRO, J.; MONZÓN CAMPOS J. L. (Dir) *Informe de síntesis sobre la Economía Social en*

organizaciones que integran el tercer sector⁹²⁹, el de la *Economía social*, de origen continental europeo⁹³⁰, y el de *non-profit organizations* (NPO) de raíz anglosajona⁹³¹.

La confluencia, a lo largo del siglo XIX, de movimientos sociales económicos, alternativos a la empresa de capital, propició su tratamiento y estudio conjunto. El concepto de economía social y los primeros intentos de darle explicación científica aparecen, en Francia a mediados del siglo XIX, en torno a las cooperativas, socorros mutuales y otras asociaciones obreras, agrarias y populares. Época en la que Frederich LE PLAY fundó una Sociedad Internacional de Estudios Prácticos de Economía Social⁹³².

Con motivo de la Exposición Universal de París de 1900, y por encargo del Ministerio de Comercio francés, Charles GIDE⁹³³ presentó un “Informe General sobre la Economía Social en la Exposición Universal”, que se publicó en 1905 con el título de *Les institutions de progrès social. Économie sociale*. La obra analiza los diversos tipos de instituciones sociales, especialmente sociedades cooperativas, sociedades de socorros mutuos y asociaciones populares, orientadas a la prestación de servicios a sus socios, existentes en la época. En síntesis, las instituciones que conformaban la economía social quedan distribuidas, según su finalidad, en las siguientes modalidades:

- a) Las que tienden a obtener mejores condiciones en el contrato de trabajo.
- b) Las que se inclinan a procurar el confort bajo todas sus formas.

España en el año 2000. CIRIEC- España, Valencia, 2002.

⁹²⁹ En algunos momentos “tercer sector” o “tercera vía” se utilizó para identificar un terreno económico y empresarial situado entre el capitalismo y el socialismo.

⁹³⁰ El enfoque de Economía Social, de ámbito continental europeo y raíz francesa, tiene sus raíces en el siglo XIX, se ha extendido por diversos países europeos, Canadá y amplias zonas de Latinoamérica y se estructura en torno a tres grandes familias: *Las cooperativas, las mutualidades y las asociaciones*.

⁹³¹ El enfoque NPO es de raíz anglosajona y ha promovido desde hace un cuarto de siglo la literatura del *non-profit organizations*, considerando como tal a aquellas organizaciones privadas, formalmente organizadas, con capacidad de autogobierno, participación de voluntariado altruista en sus actividades y que, en virtud de sus reglas constitutivas, no pueden distribuir beneficios a las personas que las controlan, teniendo que destinarse o a la realización de sus objetivos o a la ayuda de personas que no ejerzan ningún control sobre la organización.

⁹³² MIRTA VUOTTO. *Charles Gide: una referencia singular para identificar la economía social y definir su identidad*. Biblioteca del Campus Virtual de CLACSO.

⁹³³ HIRSCHFLD, Andre. THOMAS Albert. *Homenaje a Charles Gide*. Cuadernos de Cultura Cooperativa. INTERCOOP. Argentina. 1967.

- c) Las que procuran garantizar la seguridad futura contra los riesgos sociales.
- d) Las que tienden a conferir o a salvaguardar la independencia económica.

Después de un largo período de cierto abandono, durante la década de 1980, también en Francia⁹³⁴, se fue revitalizando el concepto decimonónico de “Economía Social”, configurado fundamentalmente a partir de la experiencia y consolidación del cooperativismo y de sus principios⁹³⁵, con el objeto de englobar y dotar de identidad propia a todo un sector de instituciones afines emergentes, que actuaban para hacer frente a unos nuevos retos económicos y sociales, cuyas características fundamentales están en la participación democrática, la solidaridad y la de presentarse como alternativa tanto a la empresa pública como a la privada. El concepto se extendería después por toda la UE⁹³⁶, hasta convertirse en objeto de promoción en todos los Estados miembros y por parte de las Instituciones Comunitarias⁹³⁷, el resto de Europa y América Latina⁹³⁸.

En España, la delimitación del sector ha seguido la línea de considerar a aquellas empresas que, en la práctica, ajustaban su funcionamiento y organización a los planteamientos generales de la economía social. Inicialmente, el *Libro Blanco de la Economía Social en España*⁹³⁹ consideraba como núcleo básico de la Economía Social

⁹³⁴ DESROCHE, H. Pour un traité de l'Economie Sociale. París. CIEM. 1983. MOUREAU, J. Essai pour une politique de l'Economie Sociale. París. CIEM. 1982.

⁹³⁵ ALONSO SOTO, F. Las cooperativas como protagonistas de la economía social. *REVESCO*. 1985. (53) p. 91-120.

⁹³⁶ JEANTET, Thierry. La Economía Social en Europa, o la tentación de la democracia en todas las cosas. Valencia: CIRIEC-España, 2000.

⁹³⁷ BALLESTERO, ENRIQUE. *Teoría Económica de Cooperativas*. Madrid: Alianza Editorial. 1983. *Economía social y empresas cooperativas*. Madrid: Alianza Editorial. 1990; CARRASCO CARRASCO, Manuel. Bibliografía temática de Economía Social. *Revista Andaluza de Relaciones Laborales*. 1996. (1) 57-60; CIRIEC-España. *Las Empresas Públicas, Sociales y Cooperativas en la Nueva Europa*. Valencia, 1994; GARCÍA JIMÉNEZ, Manuel. Economía Social: Economía de las necesidades para una nueva Europa solidaria. En: (VARIOS) *Las Empresas Públicas, Sociales y Cooperativas en la Nueva Europa*. XIX Congreso Internacional del CIRIEC. Valencia: CIRIEC-España. 1994. p. 413-418; MONZÓN, J.L. ZEVI, A. (Directores). *Cooperativas, Mercado, Principios Cooperativos*. CIRIEC-España. Valencia. 1994.

⁹³⁸ Un Análisis de su significado y realidad en Europa y América del norte puede verse en: CIRIEC-España. *Las Empresas Públicas, Sociales y Cooperativas en la nueva Europa*. Valencia. 1994; MONZÓN, José Luis - DEFOURNY Jacques (coordinadores) *Economía social: entre economía capitalista y economía pública*. Valencia: CIRIEC- España. 1992.

⁹³⁹ BAREA TEJEIRO J. y MONZON CAMPOS J. L. *Libro Blanco de la Economía Social en España*. Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid. 1992.

española (frente al modelo francés, integrado en torno a cooperativas, mutualidades y asociaciones), las Sociedades Cooperativas y las Sociedades Anónimas Laborales. Al mismo tiempo, ponía de manifiesto, cómo otras entidades que, como las Mutuas de Seguros, las Mutualidades de Previsión Social, las Asociaciones, las Sociedades Agrarias de Transformación o las Cajas de Ahorro, que presentan muchos rasgos comunes con las cooperativas y la economía social, en nuestro país, no se encontraban identificadas con dicho sector, ni eran fácilmente consideradas como pertenecientes al mismo, concluyendo que, al margen de la pertenencia a un determinado modelo empresarial o asociativo, su inclusión sólo se debería producir en la medida de que su actuación económica y societaria reales se ajustaran a las características de la economía social⁹⁴⁰.

Paulatinamente, se fueron produciendo nuevas incorporaciones. Así, desde poco antes las Mutualidades de Previsión Social, integradas en la Confederación Nacional de Entidades de Previsión Social (CNEPS)⁹⁴¹, ya habían comenzado a participar en encuentros internacionales y a vincularse con organizaciones del sector, hasta su incorporación a la Confederación Empresarial Española de Economía Social (CEPES)⁹⁴², organización integrada en estos momentos por confederaciones estatales o autonómicas y grupos empresariales específicos, que representan los intereses de Cooperativas, Sociedades Laborales, Mutualidades de Previsión Social, Empresas de Inserción, Centros Especiales de Empleo, Cofradías de Pescadores y Asociaciones del Sector de la Discapacidad.

En esta línea, se sitúa la *Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social*, que parte de una lista de entidades⁹⁴³, que, siguiendo el esquema europeo, da entrada a asociaciones y

⁹⁴⁰ BAREA TEJEIRO, J. *La Economía Social en España*. En Revista Economía y Sociología del Trabajo. "La Economía Social" (12). Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid. Junio/91. Págs. 8-16.

⁹⁴¹ <http://www.cneps.es/>

⁹⁴² <http://www.cepes.es/>

⁹⁴³ Artículo 5. Forman parte de la economía social las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones y las asociaciones que lleven a cabo actividad económica, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, las cofradías de pescadores, las sociedades agrarias de transformación y las entidades singulares creadas por normas específicas que se rijan por los principios establecidos en el artículo anterior. Asimismo, podrán formar parte de la economía social aquellas entidades que realicen actividad económica y empresarial, cuyas reglas de funcionamiento respondan a los principios enumerados en el artículo anterior, y que sean incluidas en el catálogo de entidades establecido en el artículo 6 de esta ley.

fundaciones, pero abierta a las entidades singulares creadas por normas específicas y, en general, aquellas que realicen actividad económica y empresarial, cuyas reglas de funcionamiento respondan a los principios que la propia Ley recoge⁹⁴⁴, siguiendo las directrices de las organizaciones internacionales que a continuación comentaremos.

a) Concepto actual de Economía Social.

La definición de Economía Social, ha girado generalmente en torno a las características de las actividades realizadas por distintas modalidades de organización, o formas jurídicas, y determinados principios⁹⁴⁵, ajena a toda delimitación jurídica.

El moderno concepto de Economía Social se ha ido articulando a partir del sistema de valores y los principios de actuación del asociacionismo popular, sintetizados por el cooperativismo histórico, estructurado en torno a tres grandes familias de organizaciones: las cooperativas, las mutualidades, y las asociaciones, a las que más recientemente se han incorporado otras entidades como las fundaciones privadas, las sociedades laborales, las empresas de inserción, muchos centros especiales de empleo y cofradías de pescadores⁹⁴⁶. Así, en los últimos 25 años el sector ha quedado suficientemente delimitado,

⁹⁴⁴ Artículo 4. *Principios orientadores*. Las entidades de la economía social actúan en base a los siguientes principios orientadores: *a)* Primacía de las personas y del fin social sobre el capital, que se concreta en gestión autónoma y transparente, democrática y participativa, que conlleva priorizar la toma de decisiones más en función de las personas y sus aportaciones de trabajo y servicios prestados a la entidad, que en relación a sus aportaciones al capital social; *b)* Aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por las socias y socios y, en su caso, al fin social objeto de la entidad; *c)* Promoción de la solidaridad interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades, la cohesión social, la inserción de grupos excluidos, la generación de empleo estable y de calidad y la sostenibilidad; *d)* Independencia respecto a los poderes públicos.

⁹⁴⁵ “La economía social se compone de actividades económicas desarrolladas por sociedades, principalmente cooperativas, mutualidades y asociaciones, cuya ética se traduce en los siguientes principios”: Finalidad de servicio a los miembros o a la colectividad, más que de lucro; Autonomía de gestión; Proceso de toma de decisiones democrática; Primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en el reparto de los excedentes. DEFOURNY JACQUES. *Economía Social en Walonia*. Cuadernos de Trabajo (12). Valencia: CIRIEC-España. 1991.

⁹⁴⁶ MONZÓN CAMPOS, José Luis; ANTUÑANO MARURI, Isidro y MARCO SERRANO Francisco *Sectores de la nueva economía 20+20: Economía Social*. Madrid: Fundación EOI, 2010. Libro digital en: www.eoi.es/savia.

aunque con enfoque eminentemente económico⁹⁴⁷, anclado en ciertos principios⁹⁴⁸, compartidos, tanto por sus propios actores (CEPES, en España y *Social Economy Europe*⁹⁴⁹, en la Unión Europea⁹⁵⁰), como por la literatura económica⁹⁵¹, el Parlamento Europeo⁹⁵², la Comisión⁹⁵³, y el Comité Económico y Social Europeo⁹⁵⁴.

En cuyos acuerdos y declaraciones se recogen, en similares términos, las siguientes características y los valores, que comparten como definitorias de la Economía Social⁹⁵⁵:

⁹⁴⁷ CIRIEC. Manual para la elaboración de las cuentas satélite de las empresas de la economía social: Cooperativas y Mutuas. Liege: CIRIEC-aisbl. Université de Liege au Sart-Tilman. 2006.

⁹⁴⁸ En 1999 el Comité Consultivo de la Comisión Europea de las Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones, (CMAF. Antigua DG-XXIII) estableció las siguientes notas que caracterizan al conjunto de organizaciones de la Economía Social y las diferencian de las empresas de capitales: Primacía de las personas y del objeto social sobre el capital; Adhesión voluntaria y abierta y control democrático por sus miembros desde la base; Conjunción de los intereses de los miembros, usuarios y/o del interés general; Defensa y aplicación del principio de solidaridad y de responsabilidad; Autonomía de gestión e independencia de los poderes públicos; Aplicación de los excedentes al objeto social mediante su reinversión o distribución según deseos de sus miembros para la creación de empleo, de actividades de nuevas empresas, retorno sobre los capitales invertidos, servicio a los miembros, actividades socio culturales, etc.

⁹⁴⁹ Entre ellas, la delimitación conceptual de la *Carta de Principios de la Economía Social* promovida por la Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CMAF), antecesora de la actual *Social Economy Europe. Déclaration finale commune des organisations européennes de l'Économie Sociale*, CEP-CMAF, 20 juin 2002.

⁹⁵⁰ A nivel institucional de la UE, la Economía Social, está integrada actualmente, junto a las PYME, en la DG Empresa e Industria. En cuanto a su estructuración, el interés de la Comisión por la coordinación del sector llevó a la creación, en 1998, del Comité Consultivo de las Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CCCMAF), que después de dos años de trabajo, se transformó en la Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CMAF), como organización autónoma, que, en enero de 2008, pasó a denominarse Economía Social de Europa (SEE), donde se encuentran representadas las cuatro "familias": Asociación Internacional de la Mutualidad (AIM) y Asociación de Mutualidades de Seguros y las cooperativas de seguros en Europa (*Association of Mutual Insurers and Insurance Cooperatives in Europe*) AMICE para el sector de mutuas, cooperatives Europe para las cooperativas, CEDAG para las asociaciones y la CFE para las fundaciones. A nivel legislativo, en 1992, la Comisión presentó al Consejo tres propuestas de Reglamentos relativos a los Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea, de la Mutualidad Europea y de la Asociación Europea, acompañados por tres Directivas similares sobre la participación de los trabajadores en la toma de decisiones de sus empresas. El Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea y su Directiva fue adoptado en 2003, mientras que los otros dos proyectos de Reglamento (y de las Directivas anexas) fueron retirados en 2006.

⁹⁵¹ MONZÓN CAMPOS, José Luis; ANTUÑANO MARURI, Isidro y MARCO SERRANO Francisco. *Sectores de la nueva economía 20+20: Economía Social*. Madrid: Fundación EOI, 2010. Libro digital en www.eoi.es/savia.

⁹⁵² PARLAMENTO EUROPEO (2009), *Informe sobre economía social (Informe TOIA) (2008/2250(INI))*, Comisión de Empleo y Asuntos Sociales. 26.1.2009.

⁹⁵³ COMISIÓN EUROPEA (2007): Manual para la elaboración de cuentas satélite de las empresas de Economía Social: cooperativas y mutuas, Bruselas.

⁹⁵⁴ COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (CESE). *La Economía Social en la Unión Europea*. DI CESE 97/2007 Gr. III ahc.

⁹⁵⁵ PARLAMENTO EUROPEO (2009), *Informe sobre economía social (Informe TOIA) (2008/2250(INI))*,

- a) Primacía de la persona y el objeto social sobre el capital;
- b) Defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad;
- c) Conjunción de los intereses de los miembros y del interés general;
- d) Control democrático por parte de los miembros;
- e) Adhesión voluntaria y abierta;
- f) Autonomía de gestión y la independencia de los poderes públicos;
- g) La movilización de lo esencial de los excedentes para la persecución de objetivos de desarrollo sostenible, la mejora de los servicios a los miembros y el interés general.

A partir de las aportaciones anteriores, el Comité Económico y Social Europeo (CESE), en su Informe sobre *La Economía Social en la Unión Europea*⁹⁵⁶, ha establecido la siguiente definición del concepto y ámbito de la Economía Social que, prescindiendo de criterios jurídicos y administrativos, se centra en el análisis de comportamiento de los actores de la Economía Social, identificando similitudes y diferencias entre los mismos, y entre todos ellos y el resto de agentes económicos⁹⁵⁷:

“Conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando, y en las que la eventual distribución entre los socios de beneficios o excedentes, así como la toma de decisiones, no están ligados directamente con el capital o cotizaciones aportados por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos. La Economía Social también agrupa a aquellas entidades privadas, organizadas formalmente con autonomía de decisión y libertad de adhesión, que

Comisión de Empleo y Asuntos Sociales. 26.1.2009.

⁹⁵⁶ COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (CESE). *La Economía Social en la Unión Europea*. DI CESE 97/2007 Gr. III ahc.

⁹⁵⁷ MONZÓN CAMPOS, JOSÉ LUIS (Coordinador). *Informe para la elaboración de una ley de fomento de*

producen servicios de no mercado a favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes económicos que las crean, controlan o financian.”

Esta definición, integra en un único concepto los principios y valores históricos propios de la Economía Social y la metodología de los sistemas de contabilidad nacional en vigor, configurando dos grandes subsectores de la Economía Social: el de productores no de mercado y el de mercado.

En ambos casos, se trata de *entidades de personas (no de capital) que desarrollan una actividad con el objetivo prioritario de satisfacer necesidades de personas, antes que de retribuir a inversores capitalistas, cuyas características comunes* son las siguientes:

1. Son privadas, es decir, no forman parte del sector público ni están controladas por el mismo.
2. Organizadas formalmente, esto es, dotadas de personalidad jurídica propia.
3. Con autonomía de decisión, lo que quiere decir que tienen plena capacidad para elegir y cesar a sus órganos de gobierno, para controlar y organizar todas sus actividades.
4. Con libertad de adhesión, o sea, que no son de afiliación obligatoria.
5. La eventual distribución de beneficios o excedentes entre los socios usuarios, si se produce, no es en proporción al capital o a las cotizaciones aportadas por los mismos, sino de acuerdo con la actividad que éstos realizan con la entidad.
6. Ejercen una actividad económica en sí misma considerada, para satisfacer necesidades de personas, hogares o familias; por eso, se dice que las organizaciones de Economía Social *son entidades de personas, no de capitales*.

7. Son organizaciones democráticas. A excepción de algunas entidades productoras de servicios de no mercado, en el proceso de toma de decisiones de las organizaciones de primer grado se aplica el principio de “una persona, un voto”, independientemente del capital o cotizaciones aportadas por los socios. Las entidades de otros grados también están organizadas de forma democrática. Los socios controlan mayoritaria, o exclusivamente, el poder de decisión de la organización.

- i. El subsector no de mercado de la Economía Social.

Está constituido por todas aquellas *entidades privadas*, muy mayoritariamente asociaciones y fundaciones, *con autonomía de decisión, gestión democrática y libertad de adhesión que producen servicios de no mercado en favor de las familias*, es decir, aquellas cuya producción se suministra mayoritariamente de forma gratuita o a precios económicamente no significativos, *cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes que las crean, controlan o financian*.

Es decir, se trata de entidades no lucrativas en sentido estricto (“Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares” en la contabilidad nacional), que aplican el principio de no distribución de beneficios y en las que, como en todas las entidades de la Economía Social, los individuos son los verdaderos beneficiarios de los servicios producidos. Cuyos recursos principales, distintos de los derivados de ventas ocasionales, proceden de contribuciones voluntarias en efectivo o en especie efectuadas por los hogares en su calidad de consumidores, de pagos de las administraciones públicas y de rentas de la propiedad. Se trata de asociaciones de beneficencia, de ayuda y asistencia, sindicatos, asociaciones profesionales o científicas, asociaciones de consumidores, partidos políticos, iglesias o asociaciones religiosas y clubs sociales, culturales, recreativos o deportivos. Quedan excluidas de este grupo las asociaciones empresariales financiadas por medio de cuotas voluntarias de carácter parafiscal, aportadas por sociedades no financieras o instituciones financieras a cambio de los servicios suministrados por los mismos.

ii. El subsector de mercado de la Economía Social.

Está constituido, fundamentalmente por cooperativas y mutuas, grupos empresariales controlados por las mismas, otras empresas similares y ciertas instituciones sin fines de lucro al servicio de las empresas de la Economía Social. Junto a las características comunes, las empresas de economía social del subsector de mercado poseen tres características adicionales:

1. Se crean para satisfacer las necesidades de sus socios, mediante la aplicación del principio de *self-help*, es decir, son empresas en las que habitualmente se da la doble condición de socio-usuario en la actividad. En el caso de las mutuas, existe una indisoluble e inseparable relación entre la cualidad del mutualista (socio) y la del asegurado (destinatario de la actividad de la mutua).
2. Son productores de mercado, lo que significa que son empresas cuya producción se destina, principalmente, a la venta en el mercado a precios económicamente significativos.
3. Pueden distribuir beneficios o excedentes entre los socios usuarios, pero no en proporción al capital o a las cotizaciones aportadas por los mismos, sino de acuerdo con la actividad que éstos realizan con la entidad. Existen muchos casos en los que las cooperativas y mutuas, por norma o costumbre, no distribuyen beneficios o excedentes entre sus socios.

Centrándonos en las mutuas y mutualidades⁹⁵⁸, en razón de su actividad principal y clases de riesgos asegurados se distinguen dos grandes clases:

1. Las mutuas de salud y de previsión social, cuyo campo de actividad está constituido, principalmente, por la gestión del riesgo sanitario y social de las personas físicas.

⁹⁵⁸ AIM (2003): *Les mutualités en Europe*, Association Internationale de la Mutualité. AZAM, G. (2003): “¿Economie Sociale, Tiers Secteur, Economie Solidaire, quelles frontières?”» *Revue du Mauss*, N° 21, p. 151-161.

2. Las mutuas de seguros, cuya actividad principal se centra, habitualmente, en el seguro de bienes (automóvil, incendio, responsabilidad civil, etc.), aunque también pueden cubrir ámbitos relacionados con los seguros de vida.

El ya citado *Manual de la Comisión Europea*⁹⁵⁹, define a la mutua como: una asociación autónoma compuesta por personas físicas o morales que se han agrupado de forma voluntaria con la perspectiva, esencialmente, de satisfacer necesidades comunes en los sectores del seguro (vida y no vida), de la previsión de la salud y de los bancos, y cuyas actividades están sometidas a la competencia. Se administra en virtud de un principio de solidaridad entre los miembros que participan en el gobierno de la empresa y obedece a los principios de ausencia de acciones, libertad de adhesión, fines no exclusivamente lucrativos, solidaridad, democracia y autonomía de gestión. Estos principios de funcionamiento, muy similares a los de las cooperativas, también respetan todas las características de las empresas de Economía Social, que ya se han señalado, de tal modo que *las mutuas y mutualidades, constituyen el segundo gran agente empresarial de la Economía Social, tras las cooperativas.*

Sin embargo, el Manual de la Comisión, excluye del ámbito empresarial de la Economía Social a las mutuas gestoras de los sistemas de Seguridad Social y, en general, a las mutuas de afiliación obligatoria y las controladas por empresas no pertenecientes a la Economía Social⁹⁶⁰.

iii. La Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social.

En total congruencia con la línea de las aportaciones que hemos mencionado⁹⁶¹ se

⁹⁵⁹ COMISIÓN EUROPEA (2007): Manual para la elaboración de cuentas satélite de las empresas de Economía Social: cooperativas y mutuas, Bruselas.

⁹⁶⁰ MONZÓN CAMPOS, JOSÉ LUIS (Coordinador). *Informe para la elaboración de una ley de fomento de la economía social*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Centro de Publicaciones. 2010, p. 28.

⁹⁶¹ MONZÓN CAMPOS, JOSÉ LUIS (Coordinador). *Informe para la elaboración de una ley de fomento de*

sitúa la Ley de Economía Social recientemente aprobada por las Cortes Españolas. Esta Ley, tiene por objeto establecer un marco jurídico común para el conjunto de entidades que integran la economía social, con pleno respeto a la normativa específica aplicable a cada una de ellas, así como determinar las medidas de fomento a favor de las mismas en consideración a los fines y principios que les son propios (art.1), cuyo ámbito de aplicación, sin perjuicio de las competencias que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas, se extiende a todas las entidades de la economía social que actúen dentro del Estado (art. 3).

Su artículo 2, denomina economía social al conjunto de las actividades económicas y empresariales, que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que, de conformidad con los principios siguientes (recogidos en el art. 4), persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos:

- a) Primacía de las personas y del fin social sobre el capital, que se concreta en gestión autónoma y transparente, democrática y participativa, que lleva a priorizar la toma de decisiones más en función de las personas y sus aportaciones de trabajo y servicios prestados a la entidad o en función del fin social, que en relación a sus aportaciones al capital social.
- b) Aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por las socias y socios o por sus miembros y, en su caso, al fin social objeto de la entidad.
- c) Promoción de la solidaridad interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad.
- d) Independencia respecto a los poderes públicos.

Según su artículo 5, forman parte de la economía social las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones y las asociaciones que lleven a cabo actividad económica, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, las cofradías de pescadores, las sociedades agrarias de transformación y las entidades singulares creadas por normas específicas que se rijan por los principios anteriores. También, aquellas entidades que realicen actividad económica y empresarial, cuyas reglas de funcionamiento respondan a los anteriores principios, y que sean incluidas en el catálogo de entidades de economía social⁹⁶². En todo caso, las entidades de la economía social se regularán por sus normas sustantivas específicas.

3.7.1.4. Las empresas de participación.

A partir de los valores y principios de las sociedades cooperativas, que constituyen el núcleo fundamental de la Economía Social y en las que se dan verdaderamente sus características de forma genuina, determinada corriente doctrinal⁹⁶³ sintetiza en la participación la esencia de esta forma de concebir la economía que caracteriza, junto a las cooperativas, a diversas modalidades empresariales (mutuas y mutualidades, cofradías, sociedades laborales, sociedades agrarias de transformación y Cajas de Ahorros -por el hipotético carácter participativo de los impositores-) como “empresas de participación”, en base a que para acceder a la condición de socio es necesario participar en los procesos de producción y distribución de bienes y servicios desarrollados por la misma.

⁹⁶² Catálogo de entidades de economía social. El Ministerio de Trabajo e Inmigración, previo informe del Consejo para el Fomento de la Economía Social, y en coordinación con las Comunidades Autónomas, elaborará y mantendrá actualizado un catálogo de los diferentes tipos de entidades integrantes de la economía social, teniendo en cuenta los principios establecidos en la presente ley y de forma coordinada con los catálogos existentes en el ámbito autonómico.

Los catálogos de entidades de economía social deberán ser públicos. La publicidad se hará efectiva por medios electrónicos. Artículo 6.

⁹⁶³ Representada por buena parte de los investigadores integrados en las Escuela de Estudios Cooperativos que frente al término de economía social prefieren el de “empresa de participación”. Por todos: GARCÍA-GUTIERREZ FERNANDEZ, Carlos. La economía social o la economía de las sociedades de participación (las sociedades cooperativas y laborales) En: VARIOS *En memoria de María Angeles CIL LUEZAS*. Madrid. Alfa Centauro, 1991 p. 195-216.

Desde esta perspectiva⁹⁶⁴, “la empresa de participación es una organización en la que lo que confiere poder de decisión para establecer los objetivos de la empresa, es decir, para tener la condición de socio, es precisamente la participación, como protagonistas, promotores, actores, en el proceso de producción-distribución de bienes y servicios, que permiten pasar de su condición de factores a la de productos, respectivamente, como proveedores de unos y/o como consumidores de los otros”.

En estas empresas, las personas y sus intereses en el proceso de producción y distribución se superponen al capital. Si, además, el peso o la importancia de cada socio es el mismo (una persona, un voto), si la capacidad de decisión es democrática y si los objetivos se establecen democráticamente se trata de una cooperativa de personas físicas de hecho o de derecho.

Las empresas de participación, por su razón de ser, incorporan los siguientes valores (aunque esto sólo sea cierto en las sociedades cooperativas de personas físicas de hecho o de derecho):

- a) Libertad de participación en los procesos de producción-distribución.
- b) Justicia en la distribución del valor añadido generado.
- c) Igualdad en la capacidad de establecer objetivos generales.

3.7.1.5. *Encuadramiento de las Mutuas de Accidentes.*

Con todo el bagaje teórico, jurídico y doctrinal que acabamos de examinar,

⁹⁶⁴ GARCÍA-GUTIERREZ FERNANDEZ, Carlos. La empresa de participación: características que la definen. Virtualidad y perspectivas en la sociedad de la información. *Revista de economía pública, social y cooperativa (CIRIEC-España)* n. 40. pp. 99-122.

podríamos concluir que la Economía Social, o las empresas de participación, en general, agrupan a empresas u organizaciones, que realizan determinadas actividades económicas de servicio, generalmente a favor de sus socios, bajo determinadas formas jurídicas, fundamentalmente cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones, pero que, sin embargo, lo verdaderamente determinante es que ajusten su funcionamiento real a ciertos principios y características, que tienen su origen en los valores y principios universales del cooperativismo; así como la voluntad de pertenencia e identificación con el sector. Así, cabría la distinción, que GARCÍA-GUTIERREZ⁹⁶⁵ hace, genéricamente para las sociedades cooperativas (o para la “cooperación”), entre las de derecho, aquellas que están dentro del ámbito de aplicación de la norma; y las de hecho, aquellas que, aún si estarlo, tienen reglas de funcionamiento que responden a aquellos principios.

Si lo verdaderamente determinante para la consideración de una entidad como de economía social, es el que ajusten su funcionamiento real a sus principios y características; así como la voluntad de pertenencia e identificación con el sector de la economía social. En el caso de las Mutuas, procedería analizarlas, desde una perspectiva formal y organizativa, es decir, si por su naturaleza jurídica estarían dentro del sector social de la economía y/o si su funcionamiento real se ajusta a las pautas organizativas, los valores y principios de dicho sector, así como su voluntad de pertenencia al mismo; o sea, si de derecho o de hecho pueden ser encuadradas en su seno.

En cuanto a la opción particular sobre su posicionamiento, las 20 Mutuas, inscritas en el Registro del Ministerio de Trabajo e Inmigración, están integradas en la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo (AMAT)⁹⁶⁶, entidad sin ánimo de lucro creada en 1986 por la unión voluntaria de las Mutuas, que, a su vez, forma parte de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE)⁹⁶⁷.

⁹⁶⁵ GARCÍA-GUTIERREZ FERNANDEZ, Carlos. Las sociedades cooperativas de derecho y las de hecho con arreglo a los valores y a los principios del Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional de Manchester en 1995: especial referencia a las sociedades de responsabilidad limitada reguladas en España. *Revista de Estudios Cooperativos (REVESCO)*, N. 61, 1995, pp. 53-88.

⁹⁶⁶ <http://www.amat.es/>

⁹⁶⁷ Fundada en 1977, es la institución que representa a los empresarios españoles. Integra, con carácter voluntario, a un millón de empresas, públicas y privadas, de todos los sectores de actividad (agricultura,

De esta forma, los intereses empresariales de las Mutuas se encuentran representados, a través de AMAT, en la CEOE. AMAT está integrada en el sector de Intermediación Financiera y Seguros, junto la patronal del seguro, la Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (UNESPA)⁹⁶⁸ y el resto de las organizaciones empresariales del sector. A pesar de que las Mutuas no son entidades aseguradoras⁹⁶⁹.

Como empleadoras, las Mutuas se encuentran comprendidas en el ámbito de aplicación del *Convenio Colectivo Estatal de Seguros, Reaseguros y Mutuas de Accidentes de Trabajo 2008–2011*⁹⁷⁰, representando AMAT, junto a UNESPA, en la Comisión Negociadora, los intereses patronales del seguro en terreno de las relaciones laborales.

Además, a través de la CEOE, AMAT se encuentra representada, mediante sus respectivos Consejos Generales, entre otros, en los organismos de participación tripartita del INSS, INSALUD, IMSERSO, e INSHT.

Por tanto, por voluntad de adscripción, las Mutuas de Accidentes se encuentran claramente alineadas con las organizaciones empresariales y patronales, sin ningún contacto ni vinculación con las organizaciones de la Economía Social⁹⁷¹.

Sin embargo, últimamente se observa una clara voluntad de presentarse, como

industria, y servicios), a través de 2.000 asociaciones de base y de 200 organizaciones territoriales y sectoriales. <http://www.ceoe.es/>

⁹⁶⁸ Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (UNESPA). Por último destacar que se han iniciado las negociaciones con la Asociación de Mutuas de Trabajadores de Accidentes de Trabajo, AMAT, para la firma de un acuerdo que regule el tratamiento sanitario que se preste a sus asegurados como consecuencia de hechos de la circulación. *Memoria de actividades del seguro español, 2009*.

http://www.unespa.es/adjuntos/fichero_3117_20100526.pdf

⁹⁶⁹ Mediante una nota de prensa (2-Agosto-07), UNESPA anunciaba que “las mutuas de seguros no tienen nada que ver con las de accidentes de trabajo” Aparte de depender orgánicamente de otro Ministerio, con sus normas y legislación específica, la gran diferencia es que las mutuas asistenciales desarrollan su trabajo básicamente en el ámbito público, son colaboradoras de la Seguridad Social, mientras que las compañías y mutuas de seguros actúan en el mercado privado.

⁹⁷⁰ *Resolución de 21 de noviembre de 2008, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el Convenio colectivo de seguros, reaseguros y mutuas de accidentes de trabajo*.

⁹⁷¹ En el Informe “*Empresas relevantes de la Economía Social 2009-2010*”, editado por la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES), no se contiene referencia alguna a las Mutuas de Accidentes de Trabajo.

http://www.cepes.es/detalle.cfm?padre=40&idSeccion=429&idsec=sec_06&idarticulo=1292

asociación de empresarios, en la órbita del mutualismo⁹⁷².

En esta perspectiva, AMAT⁹⁷³ se define como herramienta de participación empresarial para la colaboración en la gestión de la Seguridad Social cuya misión se inscribe dentro de la del Mutualismo y se concreta en:

- a) “Fomentar y defender la leal colaboración de los empresarios, a través de las Mutuas, en las Gestión de la Seguridad Social y promover la expansión a otros campos de actividad.
- b) Promover el desarrollo mutualista propiciando el perfeccionamiento de la acción mutual en las distintas coberturas.

Todo ello, como modo de colaborar al logro de una situación social cada vez más justa y por ende lograr la misión del Mutualismo, es decir, participar en el desarrollo, mantenimiento y mejora del bienestar de la sociedad española”.

Identificándose con dicha misión, la Comisión de Seguridad Social, Formación y Prevención de Riesgos de la CEOE⁹⁷⁴, fijó, entre sus prioridades para 2010: “Impulsar la participación empresarial en la colaboración con la gestión del Sistema de Seguridad Social, a través de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, salvaguardando los principios mutualistas”.

Sin embargo, pese a esta reciente vocación mutualista, encuadrar a las Mutuas, a la luz de la doctrina, las disposiciones y acuerdos sobre la materia, y de sus características institucionales, dentro del universo mutualista, y, a través de él, en el tercer sector, economía social o de las empresas de participación, encuentra, de entrada, algunos

⁹⁷² AMAT. Modernización de la Seguridad Social: Su proyección sobre las Mutuas. Prioridades del Sector de Mutuas de accidentes de Trabajo. Madrid: AMAT, 2004.

⁹⁷³ <http://www.amat.es/amat.php>

⁹⁷⁴ La Comisión tiene como cometido analizar y realizar propuestas a los Órganos de Gobierno de cuantas cuestiones y planteamientos resulten de interés para las organizaciones empresariales y empresas asociadas en materia de Seguridad Social, formación, y Prevención de Riesgos Laborales, al objeto de configurar la posición empresarial ante las Administraciones competentes, así como en los ámbitos de participación institucional de carácter tripartito, en el marco del Diálogo Social, o en cualquiera otros. Comisión de Seguridad Social, Formación y Prevención de Riesgos.

importantes escollos.

Aunque, en 1991, BAREA TEJEIRO⁹⁷⁵, uno de los autores del *Libro Blanco*, reconociendo que el tema era controvertido, se mostraba partidario de considerarlas empresas de economía social en razón de sus características, dado que son empresas con personalidad jurídica propia, que se rigen por sus propios estatutos, que por ser mutuas han de respetar el principio democrático en la gestión, y que destinan sus excedentes a reservas de estabilización y voluntarias. Todo ello con independencia de que, en razón de las funciones de colaboración con la Seguridad Social que realizan, sus presupuestos sean aprobados por las Cortes españolas unidos a los de las entidades gestoras de la Seguridad Social; que las primas que recaudan tienen, a todos los efectos, la condición de cuotas de la Seguridad Social; que su cobro se efectúa por la propia Tesorería de la Seguridad Social; y que, en la Contabilidad Nacional Española, la actividad de las Mutuas de Accidentes aparecen en el sector Administraciones Públicas, subsector Administraciones de la Seguridad Social.

Sin embargo, en su propuesta, utilizaba como únicos argumentos para defender su inclusión en la Economía Social: “que por ser mutuas habían de respetan el principio democrático en la gestión y la no distribución de excedentes”. Pero esta ausencia de interés lucrativo que señala, resulta intrascendente en dicha inclusión, ya que son muchas las entidades de economía social que proceden a tal distribución. En cuanto al principio de gestión democrática, además de la igualdad (un socio un voto), resulta imprescindible, tanto la autonomía en la gestión, como, por ser mutuas, la identidad socio-asegurado. No podemos mantener que ambas cuestiones se den en las Mutuas. Ya que “corresponde al Ministerio de Trabajo las facultades de dirección y tutela...” (Artículos 71 y 72 *LGSS/94*); y, por otra parte, ya ha quedado claro que el empresario dejó ser el asegurado, al menos a partir de 1967. Tampoco podemos decir, con propiedad, que estemos ante el tomador del seguro (figura admitida por nuestra legislación mutualista para la no ruptura de dicha doble condición) por cuenta del trabajador, sino que, más bien, su función se reduce a ingresar en la TGSS las cuotas correspondientes, que luego ésta ingresa, en su caso, en la Mutua por la

⁹⁷⁵ BAREA TEJEIRO, J. La Economía Social en España. *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*. n. 12, 1991, p. 8-16

que hubiera optado el empresario.

De cualquier forma, hay que reconocer que, en estos momentos, aunque en algunos casos no se las excluya de forma taxativa, las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, no han venido siendo tenidas en cuenta, ni como mutualidades, ni como empresas de Economía Social en los principales estudios que se han realizado sobre la materia⁹⁷⁶. La exclusión viene motivada, fundamentalmente por su integración formal en el sistema público de la Seguridad Social y el control que sobre ellas ha ejercido siempre el Ministerio de Trabajo. Incumpliendo con ello el principio de autonomía e independencia de los poderes públicos.

Así, de manera expresa, el *Manual para la elaboración de cuentas satélite de las empresas de Economía Social de la Comisión Europea*⁹⁷⁷, elaborado con el objetivo de obtener datos homogéneos, precisos y fiables sobre este tipo de empresas en el ámbito de la Unión Europea, de conformidad con el cuadro central de la contabilidad nacional establecido en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-1995) y el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas (SCN-1993), excluye del ámbito empresarial de la Economía Social a las mutuas gestoras de los sistemas de Seguridad Social y, en general, a las mutuas de afiliación obligatoria y las controladas por empresas no pertenecientes a la Economía Social.

Dejando, de momento, al margen dicha exclusión expresa, si retomamos la clasificación de Economía Social de mercado y de no mercado, resulta obvio que la actividad de las Mutuas no es de mercado⁹⁷⁸, aunque a veces se hable del mercado de las Mutuas, que no deja de ser una disputa por las cotizaciones de la empresas y autónomos inscritos en la Seguridad Social. Pero, recordemos que el *subsector no de mercado* de la

⁹⁷⁶ En ninguna de las revistas publicadas por el CIRIEC-España aparecen artículos publicados sobre las Mutuas de Accidentes de Trabajo: *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*; *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*; *Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa*. <http://www.ciriec.es/menu3.htm>

⁹⁷⁷ COMISIÓN EUROPEA (2007): *Manual para la elaboración de cuentas satélite de las empresas de Economía Social: cooperativas y mutuas*, Bruselas.

⁹⁷⁸ Se crean para satisfacer las necesidades de sus socios, mediante la aplicación del principio de *self-help*, es decir, son empresas en las que habitualmente se da la doble condición de socio-usuario en la actividad. Son productores de mercado, lo que significa que son empresas cuya producción se destina, principalmente, a la

Economía Social, está constituido por todas aquellas *entidades privadas* (no integradas en el sector público), *con autonomía de decisión, gestión democrática y libertad de adhesión*, cuya producción se suministra mayoritariamente de forma gratuita o a precios económicamente no significativos, cuyos excedentes, en su caso, no pueden ser apropiados por los agentes que las crean, controlan o financian; cuyos recursos principales, distintos de los derivados de ventas ocasionales, proceden de contribuciones voluntarias en efectivo o en especie efectuadas por los consumidores, de pagos de las administraciones públicas y de rentas de la propiedad. Se trata, en definitiva, de fundaciones y asociaciones de beneficencia, de ayuda y asistencia, profesionales o científicas, de consumidores, y religiosas, sindicatos, partidos políticos, iglesias y clubs sociales, culturales, recreativos o deportivos. Quedando excluidas las asociaciones empresariales financiadas por medio de cuotas voluntarias de carácter parafiscal, aportadas a cambio de los servicios suministrados por los mismos⁹⁷⁹.

La actividad de las Mutuas es de Seguridad Social, por tanto no es ni de mercado ni privada, pero tampoco es de beneficencia o voluntaria, ni sus decisiones se toman de manera autónoma, y es relativa la libertad de adhesión.

Por tanto, descartado su encaje en la Economía Social, queda analizar si por su organización y funcionamiento se pudieran considerar, al menos de hecho, mutualidades o empresas de participación.

3.7.2. ¿Ajustan las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social su funcionamiento real a los principios y características de las

venta en el mercado a precios económicamente significativos.

⁹⁷⁹ MONZÓN CAMPOS, JOSÉ LUIS (Coordinador). Informe para la elaboración de una ley de fomento de la economía social. Ob. Cit., p. 28.

empresas de participación, o de economía social en sentido amplio?

Existen dos elementos esenciales de las “empresas de participación” que, de partida, caracterizan al mutualismo y a la economía social en general: la doble condición de socio-usuario y la participación democrática en la gestión. Cuestiones íntimamente unidas, ya que lo que confiere poder de decisión (legitimidad) para establecer los objetivos de la empresa, es decir para tener la condición de socio, no es la propiedad del capital (medios de producción), sino, precisamente, la participación, como protagonistas, promotores, actores y destinatarios, en el proceso de producción-distribución de bienes y servicios (empresarios y clientes al mismo tiempo), donde el peso o la importancia de cada socio es el mismo (una persona, un voto). O sea, los objetivos se establecen democráticamente⁹⁸⁰, aunque una auténtica democracia interna exige autonomía e independencia frente a otras organizaciones públicas o privadas.

La libre participación en la actividad, como usuario, es la que abre la puerta de la sociedad a la participación, como socio, en la gestión (democrática), en la propiedad (según las necesidades de uso) y, en su caso, en los resultados (en proporción a la participación en la actividad). De todo ello, la sociedad cooperativa es el paradigma.

3.7.2.1. Doble condición socio-usuario.

Las empresas mutualísticas se constituyen al objeto de servir a determinadas necesidades de sus miembros, de tal forma que para ser asociado es preciso participar de dichas necesidades comunes y satisfacerlas de forma voluntaria dentro de la organización, de manera que todos los asociados colaboran y son destinatarios (usuarios) de la actividad objeto de la entidad (participan en los procesos de producción y/o distribución de bienes y servicios desarrollados por la misma). Al mismo tiempo, sólo los socios pueden participar en dicha actividad.

⁹⁸⁰ GARCÍA-GUTIERREZ FERNANDEZ, Carlos. La empresa de participación: características que la definen. Virtualidad y perspectivas en la sociedad de la información. *Ob.cit*

En consecuencia, en el caso de las Mutuas habría que determinar: ¿cuáles son las necesidades compartidas?; ¿Quiénes son los usuarios?; y, como consecuencia, ¿cuál es la actividad mutualística al servicio de los socios?

Para ello, cabrían dos perspectivas:

A) Partir de las actividades, prestaciones y servicios desarrollados por las Mutuas, atribuidos por el art. 68.2 LGSS/94, que podemos distribuir en los siguientes apartados de colaboración en la gestión:

- a) Prestaciones derivadas de las contingencias profesionales.
- b) La prestación económica de IT derivada de contingencias comunes del personal al servicio de los empresarios asociados.
- c) La prestación económica de IT derivada de contingencias comunes y frente a las contingencias profesionales, así como la prestación por cese de actividad para los trabajadores autónomos⁹⁸¹.
- d) La realización de actividades de prevención, recuperación y demás previstas en la LGSS.
- e) El desarrollo de las actividades, como Servicio de Prevención ajeno, previstas en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, a través de una sociedad de prevención.

En el primero de los apartados, ahora ya no se trata, como ocurría inicialmente, de asegurar la *responsabilidad civil* del empresario frente a los riesgos profesionales padecidos por los trabajadores a su cargo. En tal caso, incluso si dicho aseguramiento se encontrara

⁹⁸¹ Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos. Artículo 16. Órgano gestor. Salvo lo establecido en el artículo anterior y en la disposición adicional cuarta, corresponde a las Mutuas la gestión de las funciones y servicios derivados de la prestación económica por cese de actividad de los trabajadores autónomos y proceder al reconocimiento, suspensión, extinción y reanudación de las prestaciones, así como su pago, sin perjuicio de las atribuciones reconocidas a los órganos competentes de la Administración en materia de sanciones por infracciones en el orden social. A tal fin, la gestión de la prestación por cese de actividad corresponderá a la

integrado en el Sistema de la Seguridad Social, podrían ser socios-asegurados (mutualistas) todos aquellos empresarios con trabajadores a su cargo, que mediante el pago de unas primas (cuya cotización les corresponde exclusivamente)⁹⁸² se aseguran la satisfacción (transfiriendo su responsabilidad a la Mutua)⁹⁸³ de las prestaciones garantizadas por el Sistema a sus empleados. En aquel caso, la doble condición de socio-usuario se daría, dado que la necesidad a cubrir mutuamente es la responsabilidad empresarial por tales contingencias, con la responsabilidad mancomunada de todos los asociados, aunque los destinatarios o beneficiarios de las prestaciones sean (*terceros*) los empleados (tal como ocurre en todos los seguros de responsabilidad civil, por ejemplo por el uso del automóvil).

Sin embargo, actualmente ya no es aquella responsabilidad la que se asegura, sino las contingencias profesionales del personal al servicio de la empresa asociada. El asegurado y el destinatario de las prestaciones ahora es el trabajador. La identidad socio-asegurado se ha roto. De tal manera que, desde la perspectiva mutualista (si la necesidad que se pretende satisfacer es la de estar protegido frente a los riesgos profesionales propios) el socio (mutualista) debería ser el usuario-trabajador, con independencia de a quién corresponda el pago de las cotizaciones.

Tal como se deriva de los arts. 70 y 99 *LGSS/94*, la asociación de los empresarios empleadores a una Mutua, se produce al optar por formalizar, bien en el momento de su inscripción en el sistema, o posteriormente, la cobertura de *los riesgos profesionales del personal a su servicio* en ella. Dicha opción, posibilitará también encargar a la misma entidad la prestación económica de IT derivada de contingencias comunes del personal a su servicio.

El empleador se limita a cumplir con sus obligaciones de carácter administrativo y de ingresar las cotizaciones, que forman parte, desde su devengo, del patrimonio de la Seguridad Social (arts. 17, 68.4 y 80 *LGSS/94*), indicando la entidad por la que desea que sean gestionadas y asuma la protección, por lo que espera conseguir algún tipo de ventaja

Mutua con la que el trabajador autónomo tenga concertada la cobertura de las contingencias profesionales.

⁹⁸² Arts. 17, 103.3 y 108 *LGSS*.

⁹⁸³ Arts. 126 y 127 *LGSS*.

legítima, en forma de mejor asistencia o atención en el cumplimiento de dichas obligaciones.

En definitiva, no se trata ya de gestionar, a través de la Mutua, sus propios riesgos, sino los de los trabajadores; ni las propias cuotas, sino las de la Seguridad Social. Quedando reducidas las operaciones de las Mutuas a repartir entre sus asociados el coste de las prestaciones y servicios, y los gastos de administración de la entidad (art. 68.3 *LGSS/94*).

Dicha situación se ve más clara, al estar liberada de los antecedentes mutualistas, en el caso de la gestión de la prestación económica de IT derivada de contingencias comunes del personal al servicio de los empresarios asociados (*apartado b*). Aquí, la obligación de cotizar es compartida por empresarios y trabajadores (art. 103 *LGSS/94*), aunque los primeros sean los sujetos responsables del cumplimiento de tal obligación y les corresponda el ingreso tanto de las aportaciones propias como de las de sus trabajadores (art. 104 *LGSS/94*).

La necesidad, en este caso el riesgo, y el pago, que determina el objeto y la actividad, se concentran en el trabajador, aunque también el empresario colabore cotizando parte de su aseguramiento. Por otra parte, si bien tal cobertura está integrada en el sistema de Seguridad Social, su gestión se “mutualiza” no por voluntad del asegurado sujeto, que aquí pasa a asegurado objeto, sino del empresario, que aquí es mero intermediario.

Así, aunque en el momento de formalizar la cobertura, el empresario debe entregar a la entidad, un informe emitido al respecto por el Comité de Empresa o Delegado de Personal, salvo que no existan órganos de representación del personal. Corresponde a los empresarios que hayan optado por cubrir las contingencia profesionales con una Mutua, optar porque esa misma Mutua cubra también las prestaciones económicas por IT derivada de contingencia comunes, correspondiente a la totalidad de los trabajadores de los centros de trabajo protegidos por la entidad (art. 69.3 Reglamento). La Mutua, en ese caso, está obligada a aceptar la cobertura.

Desde esta perspectiva, por tanto, si en la mutualidad el socio es quien participa del

riesgo y en las actividades y servicios de la entidad, aquí parece claro que dicho usuario es el trabajador asegurado.

Pero, en el caso de los trabajadores autónomos que de forma obligatoria u opcional incluyan dentro de su acción protectora la prestación económica por IT, la cobertura de las contingencias profesionales, o la protección por cese de actividad (*apartado c*), que necesariamente tienen que formalizar su cobertura con una Mutua⁹⁸⁴, la doble condición socio-usuario es, si cabe, más clara, dado que son, al mismo tiempo, asegurados, pagan las cuotas, y beneficiarios directos de las prestaciones, puesto que son ellos mismos los que se ven afectados personalmente por cada una de las contingencias.

La necesidad “mutualizada” es la protección frente a determinadas vicisitudes que les lleve a la pérdida de ingresos profesionales, o impida su obtención, mediante el reparto, por la Mutua, entre los trabajadores autónomos adheridos a la misma, del coste de las prestaciones, de los servicios y actividades preventivas, y de los gastos de administración de la propia entidad⁹⁸⁵.

Sin embargo, dichos trabajadores sólo mantienen con la mutua un *estatus* de “adheridos” que los sitúa en la única condición de “usuarios”. Así lo establece, de forma expresa, el art. 76 del *Reglamento sobre Colaboración*⁹⁸⁶: “la adhesión del trabajador por cuenta propia a una Mutua, mediante el oportuno documento, será a los solos efectos de obtener la prestación económica por incapacidad temporal, en los términos y condiciones que resulten de la normativa correspondiente al régimen de Seguridad Social de que se trate, sin que por esta sola circunstancia adquiera la condición de asociado o mutualista de la entidad, ni sea tenido en cuenta a los efectos del computo del número mínimo de empresarios y volumen anual de cuotas necesarios para constituir una Mutua.

⁹⁸⁴ Art. 74.1 *Reglamento sobre Colaboración* de las Mutuas; arts. 47 y 47 bis Reglamento de Inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de los trabajadores en la Seguridad Social; arts. 7 y 16 de la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.

⁹⁸⁵ Art. 68.3 *LGSS/94*; Disposición final 8ª seis de la Ley 51/2007 de 26 de diciembre

⁹⁸⁶ Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el *Reglamento sobre Colaboración* de las Mutuas de accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

Se rompe, por tanto, el principio mutualista de la identidad socio-usuario. A quien participa del riesgo y participa económicamente para su cobertura mutua, se le niega la condición de mutualista.

Sin embargo, este trabajador por cuenta propia, pasaría a ser mutualista si contrata trabajadores, y opta por formalizar la cobertura de las correspondientes contingencias en una Mutua. En tal caso, ya como empresario (empleador), sí estaría legitimado para participar en la gestión democrática de los intereses de sus trabajadores, participando en la toma de decisiones relacionadas con la gestión de los servicios y prestaciones de la Mutua, cuyos usuarios son tanto los trabajadores asalariados como los autónomos, privados de tal participación.

En definitiva, mientras que, desde una perspectiva mutualista, tanto los trabajadores por cuenta ajena como los autónomos, cuyas prestaciones económicas y sanitarias son gestionadas por una Mutua, son “mutualistas de hecho”, con los planteamientos legales vigentes, los servicios de las Mutuas sirven a necesidades de “terceros” no socios, convirtiéndose en actividades extramutualistas.

En cuanto a la realización, por parte de las Mutuas, de actividades de prevención, recuperación y demás previstas en la *LGSS (apartado d)*, hemos de distinguir entre actividades de recuperación y de prevención.

En las actividades de “recuperación y demás previstas en la *LGSS*”⁹⁸⁷, nos encontramos ante prestaciones de Seguridad Social, a favor de las víctimas de las contingencias profesionales y de sus beneficiarios (art.68.3.b *LGSS* y artículo 12 *Reglamento sobre colaboración*), que las Mutuas suministran, mediante servicios sanitarios y recuperadores, sin intervención de las empresas empleadoras. Aquí, la necesidad es la plena recuperación de las condiciones para volver al trabajo, y el usuario es el trabajador.

Sin embargo, en la realización de actividades preventivas, donde, como sabemos, el

⁹⁸⁷ Recuperación profesional (art. 38.1 b); Servicios Sociales, Reeducción y Rehabilitación (arts. 38.1.e, 53, 54 y *Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de Minusválidos*); Asistencia Social (arts. 38.2, 55 y 56).

artículo 68.2.b *LGSS/94*, distingue entre las llevadas a cabo como parte del contenido de la colaboración de las Mutuas en la gestión de la Seguridad Social y las desarrolladas como SPA, regidas por la *LPRL*, la “necesidad” podríamos considerarla relacionada, principalmente, con el hacer, o realizar ciertas acciones, frente a determinadas obligaciones para evitar o disminuir el riesgo profesional, que, como tales, corresponden a los empresarios, y a los trabajadores autónomos, quienes, respecto a las primeras, han podido decidir realizarlas de manera mutualista. Aquí, sí encontramos la identidad socio-usuario en la figura del empresario, pero también en el trabajador autónomo.

Las actividades preventivas que se desarrollan en el ámbito de la Seguridad Social, reguladas por la *Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre*⁹⁸⁸, son realizadas directamente por las Mutuas o, con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación, a través del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, principalmente.

Las Mutuas, de conformidad con lo establecido en el artículo 68.2.b) de la *LGSS* y en el artículo 13.1 del *Reglamento sobre colaboración*, pueden desarrollar actividades para la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a favor de las empresas asociadas y de sus trabajadores dependientes, y de los trabajadores por cuenta propia adheridos que tengan cubiertas las contingencias profesionales. De tales actividades, que no implican atribución de derechos subjetivos a favor de los colectivos mencionados, quedan excluidas las actividades preventivas que los empresarios deban desarrollar por imperativo de la *LPRL*. A tal efecto, las Mutuas pueden destinar, dentro de las disponibilidades presupuestarias que se les autoricen, hasta un máximo de un uno por ciento de sus ingresos por las cuotas relativas a las contingencias profesionales.

Dichas actuaciones, se orientan preferentemente a las pequeñas empresas y las empresas y sectores con mayores indicadores de siniestralidad, para el desarrollo de la I+D+i, la divulgación, educación y sensibilización en prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, de acuerdo con la planificación anual adoptada por la

⁹⁸⁸ *ORDEN TAS/3623/2006, de 28 de noviembre, por la que se regulan las actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social y la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales.*

Secretaría de Estado de la Seguridad Social, consultadas las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, y con la asistencia técnica y colaboración en la elaboración, seguimiento y la valoración técnica de sus resultados del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo⁹⁸⁹.

Por otra parte, también como parte integrante de la acción protectora de la Seguridad Social, el artículo 73.2 *LGSS* (artículo 66.1 del *Reglamento sobre colaboración*), establece que el 80 por ciento del exceso de los excedentes de la gestión se adscribirá a los fines generales de prevención y rehabilitación, que las Mutuas deben ingresar en el Banco de España en la cuenta especial del *Fondo de Prevención y Rehabilitación* a disposición del Ministerio de Trabajo, cuya titularidad corresponde a la TGSS.

No obstante, el mismo art. 73.3 *LGSS* (de acuerdo con la previsión contemplada en el artículo 108.3), autoriza a las Mutuas a dedicar el porcentaje que anualmente determine el Ministerio de Trabajo, teniendo en cuenta los resultados obtenidos, de las dotaciones constituidas por cada una de ellas en el Fondo de Prevención y Rehabilitación, a incentivar la adopción de medidas y procesos que contribuyan eficazmente y de manera contrastable a la reducción de la siniestralidad laboral, mediante un sistema de “*bonus-malus*”⁹⁹⁰.

Además, con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, de acuerdo con la *ORDEN TAS/3623/2006, de 28 de noviembre*, en función de sus disponibilidades y teniendo en cuenta las prioridades, criterios y programas que puedan derivarse de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, podrá:

- a) Encomendar al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, el desarrollo de programas y actividades preventivas de ámbito estatal o supraautonómico a realizar por el propio Instituto o con la colaboración de

⁹⁸⁹ Resolución de 9 de junio de 2010, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se establecen los criterios y prioridades a aplicar por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social en la planificación de sus actividades preventivas para el año 2010, en desarrollo de lo dispuesto en la Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre, por la que se regulan las actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social y la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales.

⁹⁹⁰ RD 404/2010, de 31 de marzo, por el que se regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan contribuido especialmente a la

las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, así como encomendarle la realización de trabajos de análisis e investigación, o el desarrollo de actividades y trabajos sobre los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

- b) Realizar trabajos de análisis e investigación relacionados con las contingencias profesionales.
- c) Fijar anualmente, con el límite de veinticinco millones de euros, la cuantía para la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, teniendo en cuenta el exceso de excedentes generado por las Mutuas en el último ejercicio.

Por último, en cuanto a la realización de actividades desarrolladas como Servicio de Prevención regidas por la *LPRL*⁹⁹¹ (*Apartado e*), inicialmente, su artículo 32, autorizaba a las Mutuas para desarrollar las funciones correspondientes a los servicios de prevención para sus empresas asociadas, estableciendo el derecho de los representantes de los empresarios y de los trabajadores a participar, de manera paritaria, en el control y seguimiento de la gestión desarrollada por las Mutuas en dichas funciones a través de la Comisión de Control y Seguimiento constituida en cada Mutua y regulada en el artículo 37 del *Reglamento de Colaboración*.

La utilización compartida de medios afectos a la colaboración en la gestión de la SS para el desarrollo de esta actividad, llevó a precisar la diferencia entre la actividad preventiva desarrollada por las Mutuas dentro del ámbito de la Seguridad Social y la que corresponde a su actuación voluntaria como SPA, mediante *Real Decreto 688/2005, de 10*

disminución y prevención de la siniestralidad laboral.

⁹⁹¹ *Real Decreto 688/2005, de 10 de junio, por el que se regula el régimen de funcionamiento de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social como servicio de prevención ajeno*. Orden TAS/4053/2005, de 27 de diciembre, por la que se determinan las actuaciones a desarrollar por las mutuas para su adecuación al Real Decreto 688/2005, de 10 de junio, por el que se regula el régimen de funcionamiento de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social como servicio de prevención ajeno.

de junio, por el que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas como servicio de prevención ajeno, por el que se daba una nueva redacción al artículo 13 del *Reglamento sobre colaboración*, donde se establecía que las actividades que las Mutuas pretendieran realizar como servicios de prevención ajenos podían desarrollarse a través de una de las siguientes modalidades⁹⁹², estableciendo las reglas de para cada opción:

- a) Por medio de una sociedad anónima o de responsabilidad limitada, denominada sociedad de prevención, regida por lo dispuesto en la legislación mercantil y demás normativa que le sea aplicable, sin perjuicio de su sujeción a la *LPRL* y sus normas de desarrollo.
- b) Directamente por la Mutua, a través de una organización específica e independiente de la correspondiente a las funciones y actividades de la colaboración en la gestión de la Seguridad Social.

La segunda opción, que hubiera supuesto la prestación de los servicios de prevención en forma mutualista, no fue utilizada, y todas las Mutuas optaron por la constitución de entidades mercantiles con personalidad jurídica independiente, revistiendo, en todos los casos, la forma de Sociedad de Responsabilidad Limitada Unipersonal, con la Mutua matriz como único socio, actualmente integradas, todas ellas, en la Asociación de Sociedades de Prevención de Mutuas de Accidentes de Trabajo (ASPREM)⁹⁹³, organización patronal miembro de pleno derecho de la CEOE.

⁹⁹² El ejercicio de la referida opción, así como la constitución, en su caso, de la sociedad de prevención, deberá ser aprobada por la Junta General de la Mutua con los requisitos y formalidades exigidos para la reforma de sus estatutos y con sujeción a lo establecido en este artículo y en sus normas de aplicación y desarrollo.

⁹⁹³ La Asociación de Sociedades de Prevención de Mutuas de Accidentes de Trabajo (ASPREM) es una organización patronal, sin ánimo de lucro, constituida en julio de 2005, cuyo principal objetivo es “la coordinación, representación, orientación, gestión, fomento y defensa de los intereses generales y comunes” de las Sociedades de Prevención de las Mutuas. ASPREM es miembro de pleno derecho de la CEOE, con presencia de un vocal en su Asamblea. Las Sociedades de Prevención (Sociedad de Responsabilidad Limitada Unipersonal), a raíz de la entrada en vigor del *Real Decreto 688/2005 de 10 de junio*, se encuentran segregadas de las Mutuas desde el primer semestre de 2006 (Período durante el que el Ministerio de Trabajo aprobó los expedientes de segregación presentados por las Mutuas). Desde el 6 de noviembre de 2010, y debido a la modificación del artículo 32 de la *LPRL*, pueden desarrollar sus actividades preventivas en

Más recientemente, con objeto de reforzar los mecanismos de control y la separación efectiva de las sociedades de prevención de la gestión de la Seguridad Social, mediante *Real Decreto 38/2010, de 15 de enero, por el que se modifica el Reglamento sobre colaboración de las mutuas*⁹⁹⁴, se modificó el artículo 13 del Reglamento sobre colaboración, donde, junto a determinadas incompatibilidades y prohibiciones⁹⁹⁵, se incorpora el siguiente párrafo:

“Las sociedades de prevención (de las Mutuas) podrán concertar el desarrollo de actividades preventivas en las mismas condiciones y con el mismo alcance previsto para los restantes servicios de prevención ajenos”.

El verdadero alcance de dicha igualación, quedaría resuelto con la publicación de la *Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos*⁹⁹⁶, mediante cuya Disposición final sexta, se modificó el artículo 32 *LPRL*, sobre la actuación preventiva de las Mutuas:

“Las mutuas no podrán desarrollar directamente las funciones correspondientes a los servicios de prevención ajenos. Ello sin perjuicio de que puedan participar con cargo a su patrimonio histórico en las sociedades mercantiles de prevención constituidas a este único fin, en los términos y condiciones que se establezcan en las disposiciones de aplicación y desarrollo.”

cualquier empresa, con independencia de que la misma esté o no asociada a su Mutua matriz.

⁹⁹⁴ *Real Decreto 38/2010, de 15 de enero, por el que se modifica el Reglamento sobre colaboración de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre.*

⁹⁹⁵ Añade al 13.d): En este sentido, ningún trabajador al servicio de la mutua, cualquiera que sea su categoría, podrá percibir retribución, incentivo o complemento salarial alguno de la sociedad de prevención por ningún concepto, ni los trabajadores de ésta podrán percibirlos de la Mutua.

Añade al 13.f): Asimismo, los administradores, miembros de los órganos de gobierno, gerentes o asimilados o cualquier otra persona que ejerza las funciones de dirección ejecutiva de una sociedad de prevención estarán sujetos, en relación con la Mutua que posea su capital social, a las prohibiciones establecidas en el artículo 76 *LGSS/94*.

⁹⁹⁶ *Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.*

Por tanto, se elimina aquella posibilidad y se suprime la limitación de realizar dichas actividades sólo para sus empresas asociadas, aunque también desaparece la mención a su control por parte de la Comisión de Control y Seguimiento de la Mutua.

Dado que la entrada en vigor de *Ley 32/2010, de 5 de agosto*, estaba fijada para el 6 de noviembre de 2010 (tres meses después de la publicación en el BOE), y hasta tanto se produjera dicho desarrollo, mediante *Resolución de 5 de noviembre de 2010*, de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, se dictaron instrucciones a las que las Mutuas deberían ajustar su actuación como socio único de las sociedades de prevención⁹⁹⁷.

Entre otras cuestiones, se dispuso que, a partir de la entrada en vigor de la *Ley 32/2010, de 5 de agosto*, las sociedades de prevención pudieran ofrecer sus servicios a cualquier empresa, aunque la misma no esté asociada a la Mutua titular del capital social de la sociedad de prevención. Asimismo, que la actuación desarrollada por la Mutua en cuanto socio de una sociedad de prevención estará sujeta al control de la Comisión de Control y Seguimiento de la Mutua, corrigiéndose con ello la omisión indicada. También, que, para poder comprobar la efectiva separación de la actividad de las Mutuas como servicio de prevención ajeno, deberán presentar en el Ministerio de Trabajo e Inmigración, en el primer trimestre de 2011, una auditoría de separación definitiva de dichas actividades, en los términos y condiciones a determinar por dicha Dirección General, y sometida a informe de la Intervención General de la Seguridad Social.

En definitiva, como consecuencia de esta última modificación, tenemos que esta actividad, que, en principio, podría considerarse mutualizada, al estar destinada exclusivamente a los socios, también queda fuera de tal planteamiento al romperse la identidad socio-usuario, si es que ya no lo estaba al tratarse de sociedades de capital

⁹⁹⁷ *Resolución de 5 de noviembre de 2010, de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, por la que se dictan instrucciones a las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social en relación con la aplicación del artículo 32 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en la redacción dada por la disposición final sexta de la Ley 32/2010, de 5 agosto.*

unipersonales, con la única participación de la Mutua, con lo que no cabía en ellas la participación directa de sus usuarios.

Nos encontramos, por tanto, ante una actividad de mercado ajena a los principios y planteamientos del mutualismo y de la economía social, por más que sus resultados positivos tengan idéntico tratamiento que los generados por el patrimonio histórico y, junto con ellos, afectos a los fines de la Seguridad Social⁹⁹⁸.

B) Partir de la propia definición legal que de las Mutuas hace el artículo 68.1 LGSS/94⁹⁹⁹.

Esta otra perspectiva permitiría, de acuerdo con la definición de Mutuas, como asociaciones constituidas por empresarios con el principal objeto de colaborar en la gestión de la Seguridad Social, sin perjuicio de la realización de otras prestaciones, servicios y actividades que les sean legalmente atribuidos, considerar la necesidad “mutual” desplazada, siguiendo la evolución legislativa, del aseguramiento de la propia responsabilidad inicial, a la de colaborar en la gestión de la Seguridad Social, asumiendo, por su buen fin y frente a ella, una responsabilidad mancomunada.

O sea, desde esta perspectiva, la necesidad o aspiración mutual sería la de colaborar con la Seguridad Social, y, en consecuencia, socios (usuarios) podrían ser quienes pudieran participar en dicha colaboración.

Ello supone colocar, en el centro, la colaboración en la gestión prevista en el art. 67 LGSS/94, como necesidad y vínculo mutualista. De tal forma que, al igual que el art. 77 regula la colaboración de las empresas, individualmente y en relación a su propio personal, también se puede llevar a cabo de manera colectiva mediante la asociación a una Mutua,

⁹⁹⁸ Artículo 68.4 LGSS.

⁹⁹⁹ “Se considerarán mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social las asociaciones debidamente autorizadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que con tal denominación se constituyan, sin ánimo de lucro y con sujeción a las normas reglamentarias que se establezcan, por empresarios que asuman al efecto una responsabilidad mancomunada y con el principal objeto de colaborar en la gestión de la Seguridad Social, sin perjuicio de la realización de otras prestaciones, servicios y actividades que le sean legalmente atribuidas”.

expresamente constituida para esa actividad, repartiendo entre sus asociados, y trabajadores autónomos adheridos¹⁰⁰⁰, los costes de las prestaciones, servicios y actividades realizadas, así como los gastos de funcionamiento de la propia Mutua, sin ánimo de lucro y con la responsabilidad mancomunada de *sus asociados*. Todo ello, en la forma prevista en los arts. 68 al 76 *LGSS/94*.

En cuanto a la colaboración en la gestión de la Seguridad Social de las empresas, individualmente consideradas y en relación con su propio personal, contemplada en el artículo 77 *LGSS/94*¹⁰⁰¹, en determinados casos, puede tener carácter obligatorio¹⁰⁰². En este caso, consiste en el pago a sus trabajadores, a cargo de la entidad gestora obligada, de las prestaciones económicas por IT, derivada de contingencias profesionales y comunes, y del subsidio por desempleo temporal¹⁰⁰³, descontándolas de las cuotas de la Seguridad Social a ingresar.

También, con carácter voluntario, la colaboración puede consistir en:

- a) Asumir directamente el pago, a su cargo, de las prestaciones por IT derivada de contingencias profesionales y las prestaciones de asistencia sanitaria y recuperación profesional, incluido el subsidio consiguiente que corresponda durante la indicada situación.
- b) Asumir directamente el pago, a su cargo, de las prestaciones económicas por IT por contingencias comunes, reduciendo la cuota a la Seguridad Social, mediante la aplicación del coeficiente correspondiente.

En ambos supuestos, aunque no tiene mucha justificación en el caso de los pagos

¹⁰⁰⁰ Disposición final 8ª de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008.

¹⁰⁰¹ Desarrollado por Orden 25 de noviembre de 1966, reguladora de la colaboración de las empresas en la gestión del Régimen General de la Seguridad Social.

¹⁰⁰² Artículo 228. *LGSS/94*. El pago de la prestación será efectuado por la entidad gestora o por la propia empresa, en los supuestos y en las condiciones que reglamentariamente se determinen.

¹⁰⁰³ Artículo 226.2. *LGSS/94*. Las empresas colaborarán con la entidad gestora, asumiendo el pago delegado de la prestación por desempleo en los supuestos y en las condiciones que reglamentariamente se determinen. El artículo 26 del *RD 625/1985, de 2 de abril, que desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección*

obligatorios delegados, la colaboración de las empresas en la gestión de la Seguridad Social puede ser autorizada a agrupaciones de empresas, constituidas a este único efecto, siempre que reúnan las condiciones que determine el Ministerio de Trabajo (artículo 77.4 LGSS/94).

Dichas agrupaciones podría ser mutualidades, o mutuas, que asumieran, por sus asociados¹⁰⁰⁴, “directamente el pago, a su cargo, de las prestaciones” y la asistencia sanitaria y recuperación profesional. La diferencia con las Mutuas es que, en este caso, no se gestionarían cuotas ni instalaciones de la Seguridad Social. Se trataría de actividades enteramente privadas.

3.7.2.2. Participación democrática en la gestión.

Las mutualidades son organizaciones gestionadas democráticamente por los socios o mutualistas (personas físicas o jurídicas), que participan en la fijación de sus políticas y la toma de decisiones de forma igual (“una persona un voto”). El hecho que legitima el derecho a tomar las decisiones que marcan el curso de la organización es la participación, como usuario, en el proceso que define a la organización, no tener parte en la financiación¹⁰⁰⁵. O sea, todos los que participan en las actividades y servicios de la entidad (usuarios) tienen derecho, están legitimados, a participar en su gestión democráticamente.

Naturalmente, la participación democrática implica igualdad, y de ésta deriva su

por Desempleo, contempla el pago delegado de la prestación por desempleo parcial por la Empresa.

¹⁰⁰⁴ La disposición adicional cuarta del *Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre*, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, establece, respecto a los conciertos de entidades aseguradoras con organismos de la Administración de la Seguridad Social, que, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 77 y 199 LGSS/94, y en el artículo 1.2 de esta ley, las normas de ordenación y supervisión de los seguros privados serán aplicables a las garantías financieras, bases técnicas y tarifas de primas que correspondan a las obligaciones que asuman las entidades aseguradoras en virtud de los conciertos que, en su caso y previo informe de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones u órgano competente de las comunidades autónomas, establezcan con organismos de la Administración de la Seguridad Social, o con entidades de derecho público que tengan encomendada, de conformidad con su legislación específica, la gestión de algunos de los regímenes especiales de la Seguridad Social. Los modelos de pólizas de seguros establecidos en virtud de los conciertos a que se refiere el párrafo anterior deberán estar a disposición de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones u órganos competentes de las comunidades autónomas en la forma que reglamentariamente se determine.

¹⁰⁰⁵ GARCÍA-GUTIERREZ FERNANDEZ, C. La empresa de participación: Características... Ob. Cit. p.

extensión al ejercicio de los derechos y obligaciones. En este sentido, los Estatutos de las Mutuas deben consignar los derechos y obligaciones de los asociados, con declaración expresa de que todos tendrán los mismos derechos y obligaciones, así como el modo de hacerlos efectivos¹⁰⁰⁶.

En este caso, la participación democrática es una regla potenciada, no sólo por ser característica del mutualismo y de la economía social, sino porque es un elemento imprescindible de toda asociación¹⁰⁰⁷, y además, por razón de la materia, forma parte tradicionalmente de los esquemas organizativos de nuestro sistema de Seguridad Social¹⁰⁰⁸.

En las Mutuas, según hemos visto en el apartado anterior, la participación en la actividad, podría considerarse aplicada a sus prestaciones y servicios, o estrictamente a sus operaciones de colaboración; opción, ésta última, por la que parece decantarse nuestra legislación.

Así, sólo se consideran asociados, mutualistas de pleno derecho, a los empresarios con trabajadores a su cargo¹⁰⁰⁹, que sería usuarios de la segunda perspectiva de actividad; mientras que los “empresarios” trabajadores por cuenta propia o autónomos integrados en la misma, en cuanto tales, que serían usuarios de las dos, tienen la condición de adheridos¹⁰¹⁰ y no se les reconoce ningún derecho de participación. Mientras que a los trabajadores sólo se les considera en cuanto destinatarios de la protección de la Seguridad Social que gestionan. Por tanto, nos encontraremos ante una estructura de participación de las Mutuas diseñada exclusivamente para los empresarios asociados.

No obstante, también estatutariamente, deben señalarse los derechos y deberes de

106.

¹⁰⁰⁶ Art. 20.1 del *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰⁰⁷ “La organización interna y el funcionamiento de las asociaciones deben ser democráticos, con pleno respeto al pluralismo. Serán nulos de pleno derecho los pactos, disposiciones estatutarias y acuerdos que desconozcan cualquiera de los aspectos del derecho fundamental de asociación”. Art. 2.5, *Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación*.

¹⁰⁰⁸ Art. 129.1 de la Constitución y arts. 4.2 y 60 *LGSS*.

¹⁰⁰⁹ Artículo 70 *LGSS*; arts. 61 y 62 *Reglamento sobre Colaboración*.

¹⁰¹⁰ Arts. 74-75 y 85-86 del *Reglamento sobre colaboración*.

los trabajadores por cuenta propia adheridos y el modo de hacerlos efectivos¹⁰¹¹, lo que podía permitir, vía estatutaria, corregir el déficit apuntado.

*A) Estructura de participación*¹⁰¹².

La participación de los asociados se lleva a cabo, de manera directa a través de la *Junta general*, y de forma indirecta en la *Junta directiva*. La pertenencia a los órganos de participación indirecta implica, para quienes han sido elegidos para representar y gestionar la entidad, su responsabilidad ante los asociados. También existe un órgano de participación institucional paritaria, de empresarios y trabajadores, la denominada *Comisión de control y seguimiento*¹⁰¹³, así como una *Comisión de Prestaciones Especiales*¹⁰¹⁴, donde participan los trabajadores protegidos por las prestaciones y beneficios de asistencia social.

La Junta general, es el órgano supremo de gobierno de la entidad y está integrada por todos sus asociados, si bien sólo tienen derecho a voto aquellos que se encuentren al corriente de sus *obligaciones sociales*. Cada empresario tiene derecho a un solo voto en cada Mutua a la que se encuentre asociado, con independencia de los códigos de cuenta de cotización que tenga asignados, del número de trabajadores protegidos en el ámbito de gestión de la Entidad correspondiente o de cualquier otra circunstancia¹⁰¹⁵.

También forma parte de la Junta, con plenos derechos de asistencia y voto, un representante de los trabajadores al servicio de la Mutua, elegido de entre los miembros del comité o comités de empresa o de los delegados, por los propios miembros de los mismos.

Nada se dice respecto de los trabajadores por cuenta propia adheridos ni, por supuesto, de los trabajadores asalariados al servicio de las empresas asociadas.

La Junta directiva, está compuesta, con un máximo de veinte miembros, por los

¹⁰¹¹ Art. 20.1 del *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰¹² Artículo 32 del *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰¹³ Arts. 32-37 del *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰¹⁴ Art. 67 del *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰¹⁵ Instrucciones dictadas por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social relativas a preparación, convocatoria, desarrollo y constancia documental de las Juntas Generales. (BOE 14 junio 2000).

asociados que señalen los Estatutos, que serán designados por la Junta general, así como el representante de los trabajadores en la Junta general. El director gerente asiste a las reuniones con voz pero sin voto. El ejercicio efectivo de sus funciones está condicionado a la previa confirmación por parte del Ministerio de Trabajo.

Este órgano, sin perjuicio de las funciones que estatutariamente pueda delegar en el director gerente, tiene a su cargo el gobierno directo e inmediato de la Mutua y le corresponde la convocatoria de la Junta general y la ejecución de los acuerdos adoptados por la misma, así como las demás funciones que se establezcan en los estatutos. Sus miembros responden solidariamente de los acuerdos lesivos adoptados frente a la Seguridad Social, la Mutua y los asociados. Así mismo, los arts. 70 y 71 *LGSS* establecen un régimen de incompatibilidades y prohibiciones.

En cuanto a la responsabilidad de los dirigentes elegidos para representar y gestionar la entidad ante los socios, el art. 70 *LGSS* establece la necesidad de que los Estatutos establezcan la responsabilidad solidaria de los miembros de la Junta directiva, así como de los asociados que desempeñen funciones directivas, y fijen la forma de hacerla efectiva, no sólo frente a éstos y la propia Mutua sino frente a la Seguridad Social, ampliándola al gerente o cargo asimilado, por los daños que causen por actos contrarios a la normativa aplicable o a los Estatutos, así como los realizados sin la diligencia con la que deben desempeñar el cargo.

*La Comisión de control y seguimiento*¹⁰¹⁶, es el órgano de participación institucional paritaria en el control y seguimiento de la Mutua. Está integrado, según la dimensión y características de cada Mutua, por un máximo de diez miembros, correspondiendo la mitad a los representantes de los trabajadores protegidos por la Mutua, a través de las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito territorial de la entidad, y la otra

¹⁰¹⁶ Establecida por la *Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social*. (art. 39). *Orden de 2 de agosto de 1995* por la que se aprueba la composición de las Comisiones de Control y Seguimiento en la gestión desarrollada por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, así como el reglamento de régimen y funcionamiento de las mismas. *Resolución de 14 de noviembre de 1995*, de la Secretaria General para la Seguridad Social, mediante la que se dictan normas de aplicación y desarrollo de la Orden de 2 de agosto de 1995 sobre las Comisiones de Control y Seguimiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

mitad a los empresarios asociados, elegidos a través de las organizaciones empresariales de mayor representatividad. Ostenta su presidencia quien en cada momento sea el presidente de la Mutua. Más grave resulta aquí el silencio respecto a la presencia de las organizaciones más representativas de los Trabajadores Autónomos¹⁰¹⁷.

Está Comisión tiene las siguientes competencias:

- a) Conocer los criterios de actuación de la Mutua, en las distintas modalidades de colaboración que tiene autorizadas.
- b) Participar en la elaboración del anteproyecto de presupuestos de la Mutua.
- c) Informar del proyecto de memoria anual, previamente a su remisión a la Junta General.
- d) Tener conocimiento previo de las propuestas de nombramiento del Director Gerente.
- e) Tener conocimiento y ser informada de la gestión llevada a cabo por la entidad, en las distintas modalidades de colaboración que tiene autorizadas.
- f) Proponer cuantas medidas se estimen necesarias para el mejor cumplimiento de los fines de la Mutua, en los ámbitos de gestión autorizados, en el marco de los objetivos generales de la Seguridad Social.
- g) En general, poder solicitar cuanta información genérica se precise respecto a la gestión realizada por la Entidad, en las distintas modalidades de Colaboración que tiene autorizadas.

¹⁰¹⁷ La Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo, establece en su artículo 21.5, que las asociaciones representativas de los trabajadores autónomos y las organizaciones sindicales más representativas, de conformidad con los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, gozarán de una posición jurídica singular, que les otorga capacidad jurídica para actuar en representación de los trabajadores autónomos para: a) Ostentar representación institucional ante las Administraciones Públicas u otras entidades u organismos de carácter estatal o de Comunidad Autónoma que la tengan prevista; b) Ser consultadas cuando las Administraciones Públicas diseñen las políticas públicas que incidan sobre el trabajo autónomo; c) Gestionar programas públicos dirigidos a los trabajadores autónomos en los términos previstos legalmente; d) Cualquier otra función que se establezca legal o reglamentariamente.

- h) Así como conocer los criterios de actuación y la gestión desarrollada a través de su SPA.

*La Comisión de Prestaciones Especiales*¹⁰¹⁸ tiene a su cargo la concesión de los beneficios de la asistencia social satisfechos por la Mutua con cargo al diez por ciento del exceso de los resultados positivos¹⁰¹⁹. Está constituida por el número de miembros que establezcan los Estatutos, correspondiendo la mitad a representantes de los trabajadores empleados por las empresas asociadas¹⁰²⁰ y la otra mitad a representantes de los empresarios asociados. Su presidente es elegido por la propia Comisión entre sus miembros. Tampoco aquí se contempla la representación de los trabajadores autónomos, a pesar de ser destinatarios de dichas prestaciones especiales.

La asistencia social consiste en la concesión de servicios y auxilios económicos que en atención a estados y situaciones concretas de necesidad, se consideren precisos. Estas prestaciones que tienen carácter potestativo y son diferentes de las reglamentarias, pueden concederse a los trabajadores al servicio de los empresarios asociados y a los trabajadores autónomos¹⁰²¹ protegidos frente a las contingencias profesionales y a sus derechohabientes, víctimas de tales contingencias.

B) Información

Estrechamente vinculado a la participación está el derecho de sus miembros a recibir información puntual, periódica y completa de todos aquellos asuntos de la marcha de la entidad, en sus aspectos empresariales, económicos y sociales, necesarios para tener un conocimiento que permita el seguimiento de su evolución y situación en cada momento,

¹⁰¹⁸ Artículo 67 del Reglamento de Colaboración.

¹⁰¹⁹ Establecido en el art. 66 del *Reglamento de Colaboración*.

¹⁰²⁰ Su designación se hará, entre los empleados de las empresas asociadas, por los sindicatos que hayan obtenido el 10 por 100 o más de Delegados de Personal y miembros de Comités de Empresa y de los correspondientes órganos de las Administraciones Públicas en las provincias en que radican las empresas asociadas, en términos proporcionales a los resultados obtenidos en las elecciones sindicales de dichas provincias (art. 67.2 del *Reglamento de Colaboración*).

¹⁰²¹ Artículo 87.2 del Reglamento de Colaboración.

imprescindibles para que la participación sea verdaderamente factible.

A este respecto, el artículo 15 del *Reglamento de colaboración*, además de la obligación de suministrar la información que le sea requerida por las autoridades laborales y sanitarias, y normas sobre la transparencia informativa de las Mutuas, establece el derecho de sus asociados, trabajadores, adheridos, así como de aquellas personas que acrediten tener, de acuerdo con lo establecido en la *Ley General de la Seguridad Social*, un interés personal y directo, a ser informados acerca de los datos a ellos referentes¹⁰²² que obren en las mismas.

3.7.2.3. Otras características.

Otras características que identifican a las empresas de economía social son la libertad de participación o adhesión voluntaria y abierta; la autonomía e independencia; y, en algunos casos, la ausencia de ánimo de lucro.

a) Adhesión voluntaria y abierta.

Este principio confiere a las organizaciones de economía social y empresas de participación, la condición de voluntarias, abiertas a todos aquellos que necesitan de sus servicios y libremente se comprometen asumir las obligaciones que ello conlleva, así como para salir también de manera libre. Por otra parte, tiene un sentido de no discriminación social, política, religiosa o por razón de sexo, raza, etc.

Aunque, a veces, en el mutualismo de seguros se practica la selección de riesgos, rechazando el aseguramiento de aquellos riesgos que puedan poner en peligro la viabilidad del sistema¹⁰²³, en el caso de las Mutuas, la admisión, es abierta y se suele producir de

¹⁰²² Sometidos a lo establecido en la *Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automático de los Datos de Carácter Personal*.

¹⁰²³ MORENO RUIZ, R. *Mutualidades, Cooperativas, Seguro y Previsión Social*, Ob. Cit. pág. 65.

manera automática. Así, el art. 70.3 *LGSS* establece su obligación de aceptar toda proposición de asociación y consiguiente protección que formulen, respecto de su personal, tanto por riesgos profesionales como comunes, los empresarios comprendidos en su ámbito de actuación, en los mismos términos y con igual alcance que las entidades gestoras de la Seguridad Social, sin que la falta de pago de las cuotas por un empresario asociado puedan dar lugar a la resolución del convenio de asociación, debiéndose la Mutua hacer cargo de las prestaciones. Esta norma es extensible a la adhesión por parte de los trabajadores por cuenta propia, sin perjuicio de las condiciones necesarias para tener derecho a las prestaciones¹⁰²⁴.

Libertad de elección

Los empresarios pueden optar por formalizar la protección por contingencias profesionales del personal a su servicio, entre hacerlo en la Entidad Gestora correspondiente o asociándose a una Mutua, pudiendo elegir entre las existentes en su lugar de domicilio. No obstante, siempre que coincida con su ámbito territorial, deben proteger en la misma Mutua a la totalidad de trabajadores situados en la misma provincia¹⁰²⁵. Además, como hemos dicho, los empresarios que hayan realizado dicha opción, pueden optar porque esa misma Mutua cubra también las prestaciones económicas por IT derivada de contingencias comunes, correspondientes a la totalidad de los trabajadores de los centros de trabajo protegidos por la entidad.

En tales supuestos, los representantes de los trabajadores en la empresa, tienen derecho a emitir un informe al respecto, que los empresarios deben entregar a la Mutua en el momento de su formalización¹⁰²⁶.

Por tanto, para el empresario asociado, ello significa, dentro de las normas y limitaciones establecidas al respecto, libertad de elección, entre la Entidad Gestora o una Mutua, así como libertad para entrar y libertad para salir.

¹⁰²⁴ Art. 74.2 del *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰²⁵ Art. 70.2 *LGSS*.

¹⁰²⁶ Arts. 61.3 y 69.3. *Reglamento sobre colaboración*.

Sin embargo, los trabajadores autónomos no gozan de la misma libertad de opción, entre la Entidad Gestora o una Mutua¹⁰²⁷. Los trabajadores comprendidos en el RETA y el RETMA que, de forma obligatoria u opcional, incluyan dentro de su acción protectora la prestación económica por IT, o protejan las contingencias profesiones¹⁰²⁸, necesariamente deberán formalizar su protección con una Mutua. Así como la protección de las contingencias profesionales por invalidez y muerte y supervivencia, por parte de los trabajadores incluidos en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios que no hubieran optado por la cobertura de la IT¹⁰²⁹.

Ingreso.

Los empresarios, como requisito previo e indispensable a la iniciación de su actividad deben solicitar su inscripción en el sistema de la Seguridad Social, haciendo constar la entidad gestora o, en su caso, la Mutua por la que optan tanto para la protección de las contingencias profesionales como para la cobertura de la prestación económica por IT del personal a su servicio¹⁰³⁰.

La integración del empresario en una Mutua se realiza mediante el “convenio de asociación”, donde se determinan sus derechos y obligaciones, con declaración expresa de la responsabilidad mancomunada de los asociados. Dicho convenio surte efectos desde el día del inicio de la actividad.

¹⁰²⁷ No obstante, inicialmente, se fijó la posibilidad de que pudieran optar entre formalizar dicha cobertura con la Entidad Gestora, con una Mutua de Accidentes o con Mutualidades de Previsión Social, en los términos que se establecieron reglamentariamente (Disposición adicional 11ª de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales y de la reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo, que se incorporó a la LGSS de 1994 como disposición adicional 11ª). Dicha mención a las Mutualidades de Previsión Social, se suprimió en la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y supervisión de Seguros Privados, que modificó la Disposición Adicional 11ª de la LGSS, quedando reducida la opción entre la Entidad Gestora y una Mutua de accidentes. Finalmente, la disposición adicional 14ª de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, suprime la opción estableciendo la obligación de formalizar la cobertura de IT con una Mutua, a partir de la entrada en vigor de dicha Ley.

¹⁰²⁸ Arts. 47.2, 3 y 4; 47 bis.4 y 5; y 48.4 del Reglamento general sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social.

¹⁰²⁹ Arts. 74 y 85. Reglamento sobre colaboración.

¹⁰³⁰ Art. 99 LGSS y art. 5 Reglamento de Inscripción de empresas y afiliación Real decreto 84/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social.

Por su parte, los trabajadores autónomos que inicien su actividad están obligados a solicitar tanto su afiliación a la Seguridad Social, siempre que no se encuentren ya afiliados, como a comunicar directamente el inicio o cese de sus actividades, a efectos de las altas y bajas, debiendo formalizar con una Mutua la protección de la IT derivada de contingencias comunes y, en su caso, de las contingencias profesionales¹⁰³¹.

La relación del trabajador autónomo con la Mutua se formaliza mediante la suscripción del “documento de adhesión”, donde se recogerán los derechos y deberes del interesado y de la Mutua, así como la fecha y hora en que nazcan y se extingan sus efectos. Sin embargo¹⁰³², la adhesión del trabajador por cuenta propia a una Mutua, es a los solos efectos de obtener la prestación correspondiente, en los términos y condiciones que resulten de la normativa del régimen de Seguridad Social de que se trate, sin que por tal circunstancia adquiera la condición de asociado o mutualista de la entidad, ni sea tenido en cuenta para el número mínimo de empresarios y cuotas necesarios para constituir una Mutua, establecidos en el artículo 9.2. *Reglamento sobre colaboración*.

Tanto los convenios de asociación como los documentos de adhesión, tienen un plazo de vigencia, en estos momentos, de tres años¹⁰³³, prorrogables tácitamente, por períodos anuales, salvo denuncia en contrario del interesado.

Salida.

La salida del empresario de una Mutua se produce por la denuncia del convenio, a su vencimiento, efectuando una nueva opción (por otra Mutua o por la Entidad Gestora), o por el cese en la actividad¹⁰³⁴.

La denuncia unilateral del convenio de asociación, debe ser notificada debidamente

¹⁰³¹ Arts. 25, 29, 46 y 47. Reglamento de Inscripción de empresas y afiliación...

¹⁰³² Arts. 76.1 y 87.1. *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰³³ Disposición transitoria primera. Ampliación excepcional y por una sola vez de los convenios de asociación y de los documentos de adhesión. *Real Decreto 38/2010, de 15 de enero, por el que se modifica el Reglamento sobre colaboración de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre*.

¹⁰³⁴ Art. 14.4. Reglamento de Inscripción de empresas y afiliación...

a la Mutua, al menos con un mes de antelación a la fecha de su vencimiento. Ésta, por su parte, deberá entregar al empresario, en el plazo de diez días desde la notificación, certificación acreditativa del cese y de la fecha de sus efectos.

No obstante, respetando el período de vigencia, el empresario puede, sin alterar sus restantes derechos y obligaciones como asociado, renunciar a la cobertura por la Mutua de la prestación económica por IT por contingencias comunes de su personal, notificando debidamente a la Mutua con una antelación mínima de un mes a la fecha de vencimiento del convenio de asociación. Realizada esta renuncia, el empresario no podrá acogerse nuevamente a esta prestación hasta el próximo vencimiento de su convenio de asociación¹⁰³⁵.

Los documentos de asociación y de coberturas formalizados extinguen su vigencia con el cese en la actividad, siempre que tenga una duración mínima superior a cinco días hábiles, pudiéndose, al reanudar la actividad, formular nueva opción o mantener las coberturas con la misma entidad¹⁰³⁶.

Tenemos, por tanto, que la pertenencia a la Mutua está vinculada a la situación de actividad (como empleador) y se mantiene mientras dura, o sea, mientras permanece la obligación de cotizar. Es la afiliación y/o alta de trabajadores a su cargo el hecho que habilita su asociación a una Mutua, mientras que la baja de todos ellos conlleva la ruptura del vínculo. En definitiva la asociación está unida a la situación del alta efectiva de la empresa en la Seguridad Social¹⁰³⁷.

¹⁰³⁵ Art. 69.2 *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰³⁶ Art. 14.4. *Reglamento de Inscripción de empresas y afiliación*...

¹⁰³⁷ Será considerado en situación de baja temporal el empresario o, en su caso, la cuenta de cotización del mismo, respecto de los cuales se hubiese comunicado la baja de todos sus trabajadores sin poner en conocimiento de la Dirección Provincial de la TGSS o Administración de la misma la extinción de la empresa o el cese en la actividad. Transcurridos doce meses sin demostrar su continuidad, se iniciará expediente de oficio para que, en base a las alegaciones del empresario debidamente justificadas o de los demás hechos acreditados en el mismo, se adopte la resolución que proceda sobre la extinción o el cese o sobre la continuidad de la empresa, de la actividad o de la cuenta de cotización de la misma. art. 18.2. Extinción de la empresa y cese en la actividad. *Real Decreto 84/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social*.

Sin embargo, para el trabajador autónomo es mayor el nivel de exigencias. Este, también puede denunciar el convenio de adhesión, mediante notificación debidamente formulada a la Mutua, pero con los siguientes requisitos¹⁰³⁸:

- a) Estar al corriente en el pago de cotizaciones a la Seguridad Social.
- b) Dado que su vinculación es por años naturales, debe hacerse antes del 1 de octubre del ejercicio anterior (con tres meses de antelación) al que haya de surtir efectos la adhesión a otra entidad o la renuncia a la cobertura.
- c) Que en la fecha de solicitar el *cambio de entidad*, no se encuentre en baja por IT, en cuyo caso se mantendrá la opción realizada con anterioridad, que podrá modificarse antes del día 1 de octubre del ejercicio siguiente y con efectos del 1 de enero posterior, siempre y cuando en el momento de formular la nueva solicitud el interesado se encuentre en alta.
- d) Pero si en la fecha de hacerse efectiva la opción realizada el interesado se encontrase en baja por incapacidad temporal, los efectos de dicha opción se demorarán al día 1 del mes siguiente a aquel en que se produzca la correspondiente alta.

No obstante, en los supuestos de disolución de la Mutua, por causa diferente a su fusión o absorción, los trabajadores por cuenta propia adheridos a la misma deberán formalizar sus coberturas con otra Mutua, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de efectos de la disolución, aunque en la mencionada fecha el interesado se encuentre en situación de baja.

La Mutua, por su parte, tal como establece el art. 61 del *Reglamento sobre Colaboración*, de conformidad con el art. 126 *LGSS*, no puede resolver ni suspender el convenio de asociación en los supuestos de incumplimiento de los empresarios asociados de sus obligaciones de afiliación, altas o bajas y cotización, estando obligada a hacerse cargo de las prestaciones económicas y sanitarias a que tengan derecho sus empleados, sin

¹⁰³⁸ Art. 75. *Reglamento sobre colaboración*.

perjuicio de las acciones legalmente previstas para el resarcimiento de los importes correspondientes.

No obstante, las Mutuas pueden exigir a los asociados, en el momento de convenir la asociación, como garantía del cumplimiento de sus obligaciones, el ingreso, en un solo pago, de una cantidad equivalente al importe de las cuotas correspondientes a un trimestre, que le será devuelta al salir de la entidad, salvo que existan obligaciones pendientes generadas durante el período de asociación¹⁰³⁹.

Tampoco la falta de pago de cotizaciones a la Seguridad Social, por parte del trabajador autónomo, podrá dar lugar a la resolución del convenio de adhesión, sin perjuicio de lo establecido en la normativa reguladora del régimen de la Seguridad Social de que se trate, respecto a las condiciones necesarias para tener derecho a la prestación¹⁰⁴⁰.

b) Autonomía e independencia.

Las organizaciones englobables en la economía social en general, no forman parte del sector público, son entidades privadas autónomas, gestionadas, con responsabilidad, por sus propios socios e independientes de los poderes públicos.

Aunque las Mutuas son entidades (asociaciones de empresarios) dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propios¹⁰⁴¹, gestionadas con la responsabilidad de sus miembros¹⁰⁴², mantienen, sin embargo, una importante dependencia del Ministerio de Trabajo¹⁰⁴³, quien tiene atribuidas su dirección y tutela, pudiendo suspender o modificar sus

¹⁰³⁹ Art. 64 *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰⁴⁰ Arts. 74.2 y 85.1 y 2. *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰⁴¹ Las Mutuas, una vez inscritas en el Registro existente al efecto, tendrán personalidad jurídica propia y gozarán de plena capacidad para adquirir, poseer, gravar o enajenar bienes y realizar toda clase de actos y contratos o ejercitar derechos o acciones, todo ello ordenado a la realización de los fines que tienen encomendados y conforme a lo dispuesto en este Reglamento y en sus disposiciones de aplicación y desarrollo, pudiendo realizar su actividad de colaboración con la Seguridad Social en todo el territorio del Estado. Art. 2.2. *Reglamento sobre Colaboración*.

¹⁰⁴² Los empresarios asociados asumen la responsabilidad mancomunada respecto a la gestión (art. 68,1 LGSS) y aquellos que desempeñan funciones directivas son responsable frente a la Seguridad Social, la Mutua y los empresarios asociados (art. 70.4 LGSS).

¹⁰⁴³ Cuyas competencias en relación a las Mutuas son ejercidas, a todos los efectos, por la Secretaría General para la Seguridad Social. Art. 53 *Reglamento sobre Colaboración*.

poderes y facultades, así como la inspección y control¹⁰⁴⁴, en orden a su constitución y actuación; gestión económica, administrativa, financiera y patrimonial; y gobierno de la entidad, que, cuanto menos, limitan enormemente su autonomía e independencia.

Autorización y cese

Las Mutuas, tal como quedan definidas en el artículo 68.1 *LGSS*, son asociaciones debidamente autorizadas por el Ministerio de Trabajo, a quien corresponde la aprobación de sus Estatutos y la autorización de su constitución y actuación. También puede acordar su cese, procediéndose, en tal caso, a su liquidación y los resultados positivos que pudieran resultar se destinarán a los fines específicos de Seguridad Social que determinen sus Estatutos¹⁰⁴⁵.

*Régimen patrimonial*¹⁰⁴⁶.

Las “primas” correspondientes a las contingencias profesionales, tienen, a todos los efectos la condición de cuotas de la Seguridad Social (art. 17 *LGSS*). Por tanto, los ingresos procedentes de las cuotas obtenidas por las Mutuas como consecuencia de la gestión desarrollada, así como los bienes muebles o inmuebles en que puedan invertirse dichos ingresos, las rentas y rendimientos de dichos bienes y, en general, los derechos, acciones y recursos relacionados con los mismos forman parte del patrimonio único de la Seguridad Social¹⁰⁴⁷, distinto del patrimonio del Estado¹⁰⁴⁸, cuyo exclusivo destino es el cumplimiento de sus fines.

A las Mutuas corresponde, sin embargo, en su calidad de asociaciones de

¹⁰⁴⁴ Arts. 5. c.; 68 y 71 *LGSS*.

¹⁰⁴⁵ Art. 72 *LGSS*.

¹⁰⁴⁶ Art. 68.4 *LGSS*; arts. 3-4 *Reglamento sobre Colaboración*.

¹⁰⁴⁷ Los créditos que se generen a consecuencia de atenciones, prestaciones y servicios dispensados por las Mutuas a personas carentes de derecho a la asistencia sanitaria de la Seguridad Social o exista un tercero obligado a su pago, son recursos del Sistema de la Seguridad Social adscritos a las Mutuas, con carácter de recursos de derecho público. Su importe será liquidado por la Mutua, que instará su pago del sujeto obligado al mismo en la forma y plazos establecidos para cada supuesto. La falta de pago dará lugar a su recaudación por la Tesorería General de la Seguridad Social. Su extinción de forma distinta al pago en efectivo, requerirá la conformidad del Ministerio. Art. 71.5 *LGSS/94*

¹⁰⁴⁸ Art. 80 *LGSS*.

empresarios, la propiedad del patrimonio histórico¹⁰⁴⁹, sin perjuicio de la tutela que corresponde al Ministerio de Trabajo y su afectación estricta a los fines sociales de entidad, si bien de tal dedicación no pueden derivarse rendimientos o incrementos patrimoniales que constituyan gravamen para el patrimonio único de la Seguridad Social. Sin embargo, el Ministerio puede autorizar (modificar, suspender o revocar) a aquellas Mutuas que ubiquen centros y servicios asistenciales o administrativos para el desarrollo de las actividades propias de la colaboración con la Seguridad Social en inmuebles integrantes de su patrimonio histórico, la imputación en sus cuentas de resultados, de un canon o coste de compensación por su utilización, por el importe y en las condiciones que se fijen por el Ministerio, teniendo en cuenta, junto a otras circunstancias, el valor de dichos inmuebles y la finalidad concreta a que los mismos se destinan¹⁰⁵⁰.

Las operaciones relativas al patrimonio de la Seguridad Social adscrito a las Mutuas, en lo que se refiere a titularidad e inscripción, modos de adquisición, adscripción, enajenación, arrendamientos, cesiones y confección de inventario, se deben ajustar a lo establecido en los artículos 80 al 85 de la *LGSS* sobre el patrimonio de la Seguridad Social¹⁰⁵¹.

Gestión económico-financiera.

En su actuación, en cuanto administradoras de recursos públicos, están sujetas a una serie de controles, requisitos y garantías, que se concretan en los siguientes aspectos:

- a) Están sometidas a la rendición de las cuentas de su gestión al Tribunal de Cuentas¹⁰⁵².

¹⁰⁴⁹ Constituido por los bienes incorporados al patrimonio de las Mutuas con anterioridad a 1 de enero de 1967 o durante el periodo comprendido entre esa fecha y el 31 de diciembre de 1975, siempre que en este último caso se trate de bienes que provengan del 20 por 100 del exceso de excedentes, así como los que procedan de recursos distintos de los que tengan su origen en las cuotas de Seguridad Social (art. 68.1 *LGSS*).

¹⁰⁵⁰ Art.4 *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰⁵¹ Teniendo en cuenta las especificaciones que se contienen en el *Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre el patrimonio de la Seguridad Social*, así como en el *Reglamento sobre Colaboración* y en las normas de aplicación y desarrollo. Art. 25. 1. *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰⁵² Art.22 *Reglamento sobre colaboración*.

- b) Anualmente, son objeto de una auditoría de cuentas realizada por la Intervención General de la Seguridad Social¹⁰⁵³.
- c) Deben ajustarse, dentro del régimen de la contabilidad pública, al Plan General de Contabilidad de la Seguridad Social, así como a las restantes normas para la contabilidad, que, de acuerdo con las directrices del régimen general de la contabilidad pública establezca el Ministerio de Trabajo¹⁰⁵⁴.
- d) Sus presupuestos, ajustados a las normas y modelos establecidos por el Ministerio de Trabajo, una vez aprobados por los órganos de gobierno de las Mutuas, son remitidos al Ministerio para, previas las actuaciones que resulten necesarias, su integración en el Presupuesto de la Seguridad Social.
- e) El Ministerio establece anualmente el límite máximo para los gastos de administración, sobre la cifra de sus ingresos totales en dicho ejercicio¹⁰⁵⁵.
- f) También establece el procedimiento para el seguimiento de la ejecución del presupuesto¹⁰⁵⁶.
- g) Las Mutuas, también deben rendir, ante el Ministerio, las cuentas anuales de su patrimonio histórico¹⁰⁵⁷.

Actuación, gestión y administración.

Las Mutuas tienen limitada su actividad, como requisito para su constitución y funcionamiento, a la colaboración en la gestión de la Seguridad Social¹⁰⁵⁸, comprendiendo, dicha colaboración las actividades delimitadas en el artículo 68.2 *LGSS*, sin perjuicio de la

¹⁰⁵³ Art. 71.2. *LGSS*.

¹⁰⁵⁴ Art. 22 *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰⁵⁵ Art. 24.2 *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰⁵⁶ Art.23 *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰⁵⁷ Art. 52 *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰⁵⁸ Art. 69. b *LGSS*.

realización de las demás actividades, prestaciones y servicios que les puedan ser atribuidas legalmente¹⁰⁵⁹.

En general, su actuación y gestión se realiza bajo la dirección y tutela del Ministerio de Trabajo, estando obligadas a facilitarle cuantos datos les solicite para un adecuado y completo conocimiento de las actividades que desarrollan en el ejercicio de su colaboración en la gestión, así como respecto de la gestión y administración de su patrimonio histórico¹⁰⁶⁰.

En concreto, en la realización de sus actividades, requieren de su autorización expresa, para:

- a) El inicio de su actuación¹⁰⁶¹.
- b) La creación, modificación y supresión de instalaciones y servicios sanitarios y recuperadores, previa valoración e informe de las administraciones sanitarias competentes¹⁰⁶².
- c) Hacer efectivas las prestaciones sanitarias y recuperadoras a su cargo mediante conciertos con otras Mutuas, con las Administraciones Públicas Sanitarias, o con medios privados¹⁰⁶³.
- d) Concertar la utilización de sus instalaciones y servicios sanitarios y recuperadores por parte de otras Mutuas y de dichas Administraciones¹⁰⁶⁴.
- e) Establecer instalaciones y servicios para la prevención de las contingencias profesionales, prevista en la *LGSS*¹⁰⁶⁵.

¹⁰⁵⁹ Colaboración en la gestión de contingencias profesionales; colaboración en la gestión de la prestación económica de IT derivada de contingencias comunes; realización de actividades de prevención, recuperación y demás prevista en la *LGSS*; las que puedan desarrollar como Servicio de Prevención ajeno, de acuerdo con la Ley de Prevención de Riesgos Laborales; y la realización de las demás actividades, prestaciones y servicios que les puedan ser atribuidas legalmente.

¹⁰⁶⁰ Art.15.1. *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰⁶¹ Art. 72.1 *LGSS*.

¹⁰⁶² Art. 12.1 *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰⁶³ Art. 12.4 *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰⁶⁴ Art.12.3 *Reglamento sobre colaboración*.

- f) Excepcionalmente, para que los tratamientos quirúrgicos o postquirúrgicos puedan prestarse con medios personales propios de las Mutuas, en centros hospitalarios concertados, así como la utilización de sus medios sanitarios y recuperadores para la prestación de asistencia por parte de entidades distintas a otras Mutuas, las administraciones públicas sanitarias, o las Entidades Gestoras de la Seguridad Social¹⁰⁶⁶.
- g) El cese en las actividades que desarrollen las Mutuas como SPA, que implicará la liquidación de tal actividad y la integración del remanente resultante en su patrimonio histórico¹⁰⁶⁷.
- h) Suscribir acuerdos o convenios con otras Mutuas o los servicios públicos de salud para la realización de reconocimientos complementarios, pruebas médicas, tratamientos e intervenciones quirúrgicas, etc.¹⁰⁶⁸.

Control y disciplina.

El control y la inspección de las Mutuas corresponden al Ministerio de Trabajo, en los términos y con el alcance previsto en el art. 5. 2. c) *LGSS*¹⁰⁶⁹.

*Adopción de medidas cautelares*¹⁰⁷⁰.

El Ministerio, con independencia de las sanciones procedentes¹⁰⁷¹, puede, ante determinadas situaciones¹⁰⁷² que pongan en peligro el cumplimiento de las obligaciones a que debe hacer frente la Mutua, previa instrucción de expediente administrativo con

¹⁰⁶⁵ Art.13.1 *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰⁶⁶ Art.12.4 y 5 *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰⁶⁷ Art.13. 5 *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰⁶⁸ Art. 83.2 *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰⁶⁹ Sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 147.1 de la *Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria*. Art. 68.6 *LGSS*.

¹⁰⁷⁰ Art. 74 *LGSS*.

¹⁰⁷¹ Las inobservancias están sometidas al régimen disciplinario regulado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el Orden Social.

¹⁰⁷² Contempladas en el art. 74. 1. *LGSS*.

audiencia de la entidad interesada, y de acuerdo con las características de la situación:

- a) Requerir a la entidad la presentación de un plan viabilidad, rehabilitación o saneamiento a corto o medio plazo.
- b) Convocar a los órganos de gobierno, designando a la persona presidir la reunión y dar cuenta de la situación.
- c) Suspender en sus funciones a todos o algunos de los directivos.
- d) Ordenar la ejecución inmediata de medidas correctoras de las tendencias desfavorables registradas en su desarrollo económico y en cumplimiento de sus fines sociales.
- e) Intervenir la entidad para comprobar y garantizar el correcto cumplimiento de órdenes concretas emanadas del Ministerio.

Con independencia de tales medidas, puede acordar¹⁰⁷³ la reposición de las reservas obligatorias de las Mutuas hasta los importes reglamentarios, mediante la correspondiente derrama entre sus asociados, como ejecución parcial de la responsabilidad mancomunada que asumen en los resultados de la Mutua¹⁰⁷⁴.

Incompatibilidades y prohibiciones.

El artículo 75 *LGSS* contempla una serie de incompatibilidades para ostentar cargos de dirección o llevar, bajo cualquier título, la dirección ejecutiva de una Mutua¹⁰⁷⁵, o formar parte de su Junta Directiva, por razones de parentesco y vinculación económica con la

¹⁰⁷³ Cuando exista un déficit acumulado superior al 25 por 100 del importe teórico de las reservas de obligaciones inmediatas, una vez se haya dispuesto de las otras reservas obligatorias y voluntarias, o cuando la reserva de obligaciones inmediatas no alcance el 80 por 100 de su cuantía máxima, una vez agotada la reserva de estabilización. Art. 74.1 a y b *LGSS*.

¹⁰⁷⁴ Art. 71. 3 y 4 *LGSS*.

¹⁰⁷⁵ a) Quienes pertenezcan al Consejo de Administración o desempeñen cualquier actividad remunerada en cualquier empresa asociada a la Mutua; b) Quienes, ellos mismos, sus cónyuges o hijos sometidos a patria potestad, ostenten la titularidad de una participación igual o superior al 25 por 100 del capital social en cualquiera de las empresas asociadas a la Mutua; c) Quienes, como consecuencia de un expediente sancionador, hubiesen sido suspendidos de sus funciones, hasta el tiempo que dure la suspensión.

Mutua (laboral, de servicios profesionales o comisionistas), incapacidad, y por ocupar un cargo en otra Mutua¹⁰⁷⁶.

Por su parte, el art. 76 *LGSS* prohíbe a los miembros de la Junta Directiva, los Directores-Gerentes, Gerentes o asimilados, o cualquier otra persona que ejerza funciones de dirección ejecutiva en una Mutua, comprar ni vender para sí mismos, ni directamente ni por persona o entidad interpuesta, cualquier activo patrimonial de la entidad¹⁰⁷⁷.

c) Autorresponsabilidad.

La responsabilidad de los socios, por sus propios actos y por la actividad de la mutua, forma parte de la identidad mutualística, así como, también, responder ante los socios las personas elegidas para representar y gestionar la entidad. Autorresponsabilidad externa e interna consecuente con los principios de autonomía e independencia y gestión democrática.

Sorprende, por tanto, en el caso de las Mutuas, muy limitadas en su autonomía e independencia, y, como consecuencia de ello, en su gestión verdaderamente democrática, la intensidad con que se exige, sobre todo a sus asociados, dicha responsabilidad. Hasta tal punto que dudo que muchos de ellos sean conscientes de la que realmente asumen.

¹⁰⁷⁶ No podrán formar parte de la Junta Directiva, ni ejercer el cargo de Director-Gerente, Gerente o asimilado, las personas que, en su condición de agentes o comisionistas, se dediquen a la tramitación, por cuenta de la mutua, de convenios de asociación para la cobertura de los riesgos profesionales. Tampoco podrá formar parte de la Junta Directiva, ni por sí mismo ni en representación de empresa asociada, cualquier persona que mantenga con la Mutua relación laboral, de prestación de servicios de carácter profesional o que, por cualquier otro concepto, perciba de la entidad prestaciones económicas, a excepción del representante de los trabajadores a que se refiere el artículo 34.1 *Reglamento sobre colaboración*.

Tampoco podrán formar parte de la Junta Directiva ni desempeñar la dirección ejecutiva ni formar parte de la Comisión de Control y Seguimiento ni de la Comisión de Prestaciones Especiales aquellas empresas o personas que ostenten cualquiera de estos cargos en otra Mutua. Ni podrá recaer en una misma persona y simultáneamente más de un cargo de la Junta Directiva de las Mutuas, ya sea por sí mismos, como mutualistas o en representación de otras empresas asociadas.

¹⁰⁷⁷ Entendiéndose que la operación se realiza por persona o entidad interpuesta cuando se ejecute por persona unida por vínculo de parentesco en línea directa o colateral, consanguinidad o afinidad, hasta el cuarto grado inclusive, por mandatario o fiduciario, o por cualquier sociedad en que las personas citadas en el párrafo anterior, tengan directa o indirectamente un porcentaje igual o superior al 25 por 100 del capital social o ejerzan en ellas funciones que impliquen el ejercicio de poder de decisión. Artículo 76.1 *LGSS*.

En este sentido, las Mutuas quedan definidas como asociaciones autorizadas por el Ministerio de Trabajo que se constituyan, sin ánimo de lucro, por empresarios que asuman al efecto una responsabilidad mancomunada y con el principal objeto de colaborar en la gestión de la Seguridad Social. Art. 68.1 *LGSS*.

La propia actividad de las Mutuas está configurada sobre dicha responsabilidad. Como queda de relieve cuando, el artículo 68.3 *LGSS*, desarrollado por el artículo 7 del *Reglamento*, reduce sus operaciones llevadas a cabo como colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social, a repartir entre sus asociados, mediante la aportación de las correspondientes cuotas y la aplicación, en su caso, a los mismos, de la responsabilidad mancomunada, el importe de los siguientes conceptos:

- a) El coste que se derive del régimen de prestaciones aplicable a las contingencias en que tienen autorizada la colaboración.
- b) El coste de los servicios para la prevención de las contingencias profesionales.
- c) La contribución al sostenimiento de los Servicios Comunes y Sociales de la Seguridad Social.
- d) Los gastos de administración de la entidad, con las limitaciones establecidas al efecto.

En tal sentido, sus Estatutos deben contener la declaración expresa de tal responsabilidad y el procedimiento para hacerla efectiva¹⁰⁷⁸, cuyo sistema a utilizar para su determinación debe salvaguardar la igualdad de derechos y obligaciones de los empresarios asociados y la proporcionalidad con las cuotas de la Seguridad Social que les correspondan en función de las contingencias protegidas en la Mutua¹⁰⁷⁹.

No obstante, con carácter general¹⁰⁸⁰, la responsabilidad mancomunada de los socios

¹⁰⁷⁸ Artículo 20 1, 2º d *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰⁷⁹ Artículo 8.3 *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰⁸⁰ Artículo 8 *Reglamento sobre colaboración*.

se extiende, sin que los Estatutos de la entidad puedan establecer ninguna limitación al respecto, a los incumplimientos de todas las obligaciones que legal o contractualmente alcancen a la Mutua, y no termina hasta la liquidación de las obligaciones sociales correspondientes al período durante el cual haya permanecido asociado a la misma¹⁰⁸¹, o que sean consecuencia de operaciones realizadas dentro de aquel período. Dicha responsabilidad prescribe, en caso de finalizar la asociación, a los cinco años desde la fecha de cierre del ejercicio de la baja.

La aplicación de la responsabilidad mancomunada, mediante el establecimiento de la correspondiente derrama entre sus asociados, es competencia del Ministerio de Trabajo, así como el determinar su importe y los términos y condiciones aplicables hasta su extinción. Dichas derramas tienen carácter de recursos de la Seguridad Social¹⁰⁸², correspondiendo su recaudación a la Tesorería General de la Seguridad Social¹⁰⁸³.

Los supuestos legales por los que el Ministerio de Trabajo puede exigir de las Mutuas la ejecución de la responsabilidad mancomunada de sus socios, son¹⁰⁸⁴:

- a) Para la reposición de las reservas obligatorias de la Mutua hasta sus importes reglamentarios¹⁰⁸⁵, cuando dichas reservas no alcancen el porcentaje que reglamentariamente se determine sobre su cuantía

¹⁰⁸¹ Alcanzando también a las obligaciones generadas durante los períodos que hubiesen tenido cubierta la prestación por IT con la Mutua. Artículo 69.2 *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰⁸² A efectos de lo dispuesto en el artículo 1 del Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social, aprobado por *Real Decreto 1415/2004, de 19 de junio*

¹⁰⁸³ Artículo 71.4 *LGSS*.

¹⁰⁸⁴ Arts. 71.3 *LGSS*; 8 *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰⁸⁵ Artículo 65 *Reglamento sobre colaboración*. Provisión y reservas.

a) Provisión para contingencias en tramitación, comprenderá la parte no reasegurada, del importe presunto de las prestaciones por invalidez, muerte y supervivencia que, habiéndose iniciado las actuaciones necesarias en orden a su concesión a los accidentados o a sus beneficiarios, se encuentren pendientes de reconocimiento al final del ejercicio correspondiente.

b) Reserva de obligaciones inmediatas, el 15 por 100 de las cuotas satisfechas en el ejercicio por las empresas asociadas y por contingencias profesionales, una vez deducido de ellas el importe de lo abonado en el ejercicio en concepto del reaseguro.

c) Reserva de estabilización, destinada a corregir las posibles desigualdades de resultados económicos entre los diferentes ejercicios, será equivalente al 15 por 100 de la media anual de las cuotas obtenidas en el último trienio por la Mutua y por las expresadas contingencias, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 80.2 del Reglamento.

mínima¹⁰⁸⁶, cuando lo entienda necesario para garantizar la adecuada dispensación de las prestaciones a sus trabajadores protegidos¹⁰⁸⁷.

- b) Cuando, una vez aplicadas la provisión y reservas reglamentarias, resulte, así mismo, preciso para asegurar el otorgamiento de las prestaciones a los trabajadores asegurados¹⁰⁸⁸.
- c) Para el resarcimiento de los gastos indebidos y del exceso en los de administración en que pudieran incurrir, así como para el pago de las sanciones económicas que les sean impuestas¹⁰⁸⁹.

Las correspondientes derramas, son establecidas de conformidad con lo dispuesto en los Estatutos y sometidas a la aprobación del Ministerio de Trabajo. En caso de que la Mutua no proceda a la fijación de la derrama y se trate del supuesto previsto en el artículo 74.1,a) *LGSS*¹⁰⁹⁰, el Ministerio de Trabajo puede establecer la derrama a aplicar, con base en lo establecido al respecto en sus Estatutos¹⁰⁹¹.

El mismo tratamiento, en cuanto al cálculo y recaudación de la derrama, es de aplicación cuando, en la ejecución de los trámites de liquidación de la Mutua, la cancelación del déficit resultante de la liquidación requiera exigir de los antiguos empresarios asociados la responsabilidad mancomunada asumida, por haberse agotado todos los bienes de la misma¹⁰⁹².

Aunque a la Ley le interesa resaltar que los empresarios que se asocian a una Mutua

¹⁰⁸⁶ Artículo 74.1 *LGSS* a); 60.1 *Reglamento*: a) Déficit acumulado en cuantía superior al 25 por 100 del importe teórico de las reservas de obligaciones inmediatas. Considerado una vez se haya dispuesto de las reservas de estabilización y, de ser necesario, de las reservas de obligaciones inmediatas y, en su caso, de las voluntarias de la entidad; b) Cuando la reserva de obligaciones inmediatas no alcance el 80 por 100 de su cuantía máxima, una vez agotada la reserva de estabilización.

¹⁰⁸⁷ Artículos 71.3 *LGSS*; 60.4 *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰⁸⁸ Artículo 8.2 *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰⁸⁹ Artículo 8.2 *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰⁹⁰ Cuando las reservas obligatorias no alcancen el porcentaje que reglamentariamente se determine sobre su cuantía mínima. Modificado por la d.f. 3.6 de la *Ley 39/2010, de 22 de diciembre*.

¹⁰⁹¹ Artículo 8.3 *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰⁹² Artículo 44.5 *Reglamento sobre colaboración*.

para colaborar con la Seguridad Social asumen al respecto una responsabilidad mancomunada, la responsabilidad también se extiende a la propia Mutua y a sus directivos. Así, el Reglamento regula, junto a la responsabilidad mancomunada de los asociados y los cauces para hacerla efectiva, el régimen de responsabilidades de la Junta directiva y del Director Gerente, y de la propia Mutua, fijando la cuantía de la fianza reglamentaria a la función de garantía que tiene atribuida

Las Mutuas asumen la responsabilidad respecto de las prestaciones de la Seguridad Social en cuya gestión colaboran¹⁰⁹³. En tal sentido, como requisito para su constitución y funcionamiento, deben constituir una fianza en la Caja General de Depósitos a disposición del Ministerio de Trabajo, que quedará afecta al cumplimiento de las obligaciones de la Mutua y sólo se devolverá en caso de disolución y liquidación, cuando no exista ninguna responsabilidad pendiente¹⁰⁹⁴.

Además de ello, sin perjuicio de la responsabilidad mancomunada de los empresarios asociados, los bienes que integran el patrimonio adscrito a las Mutuas están sujetos a los resultados de su gestión, pudiendo liquidarse en caso de ser necesario para el pago de prestaciones u otras obligaciones derivadas de la misma y, a los mismos efectos, durante el proceso de liquidación de la Mutua¹⁰⁹⁵.

En orden a las prestaciones, la responsabilidad de la Mutua alcanza a los supuestos de incumplimiento o desaparición de las empresas, debiendo hacerse cargo de las prestaciones económicas y sanitarias a que tengan derecho los trabajadores de tales

¹⁰⁹³ Cuando se haya causado derecho a una prestación, de conformidad con las condiciones generales del artículo 124 *LGSS*, la responsabilidad correspondiente se imputará, de acuerdo con sus respectivas competencias, a las entidades gestoras, Mutuas o, en su caso, a los servicios comunes. Artículo 126.1. *LGSS*.

¹⁰⁹⁴ La fianza prevista en el artículo 9.3 será constituida en la Caja General de Depósitos por los empresarios promotores de la entidad a disposición del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, bien en valores públicos anotados, bien mediante aval bancario o mediante seguro de caución. También podrá admitirse la aportación de bienes inmuebles en la proporción, términos y condiciones que se determinen en las disposiciones de desarrollo. Las disposiciones de aplicación y desarrollo del presente Reglamento establecerán los términos y condiciones para constituir la fianza, así como la cuantía inicial de la misma, que no podrá ser inferior a 30.000.000 de pesetas. Artículo 19 *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰⁹⁵ Artículo 3.1 *Reglamento sobre colaboración*.

empresas, sin perjuicio de las acciones legalmente prevista para su resarcimiento¹⁰⁹⁶.

En cuanto al pago de las pensiones, deben materializarlas mediante la capitalización de su importe, debiendo constituir en la *TGSS*, hasta el límite de su respectiva responsabilidad, los capitales coste correspondientes¹⁰⁹⁷.

A las Mutuas, también le alcanzan responsabilidades por falta de reconocimientos médicos¹⁰⁹⁸. Antes de tomar a su cargo la protección por contingencias profesionales del personal empleado en industrias con riesgo específico, las Mutuas están obligadas a conocer el certificado del reconocimiento médico previo, previsto en el artículo 196 *LGSS*, así como los resultados de los reconocimientos médicos periódicos. Su incumplimiento hará incurrir a las Mutuas en las siguientes responsabilidades:

- a) Obligación de ingresar en el Fondo de Prevención y Rehabilitación, a que se refiere el artículo 73 *LGSS*, el importe de las primas percibidas con un recargo que podrá llegar al 100 por 100 de dicho importe.
- b) Obligación de ingresar, en el mismo Fondo, una cantidad igual a la que equivalgan las responsabilidades a cargo de la empresa¹⁰⁹⁹, incluyéndose entre tales responsabilidades el recargo de las prestaciones por riesgos profesionales dispuesto en el artículo 123 *LGSS*.
- c) Anulación, en caso de reincidencia, de la autorización para colaborar en la gestión.
- d) Cualesquiera otras responsabilidades que procedan de acuerdo con lo dispuesto en la *LGSS* y en sus disposiciones de aplicación y desarrollo.

¹⁰⁹⁶ Artículo 126 *LGSS* y 61.2 *Reglamento sobre colaboración*.

¹⁰⁹⁷ Artículo 87.3 *LGSS*.

¹⁰⁹⁸ Artículo 197 *LGSS*.

¹⁰⁹⁹ El incumplimiento por parte de la empresa de la obligación de efectuar los reconocimientos médicos previos o periódicos la constituirá en responsable directa de todas las prestaciones que puedan derivarse, en tales casos, de enfermedad profesional, tanto si la empresa estuviera asociada a una Mutua, como si tuviera cubierta la protección de dicha contingencia en una entidad gestora. Artículo 197. 2 *LGSS*.

Por último, el artículo 70.4 *LGSS*, obliga a las Mutuas, y a sus entidades mancomunadas¹¹⁰⁰, a establecer en sus Estatutos la responsabilidad de los asociados que desempeñen funciones directivas, así como del Director Gerente, Gerente o cargo asimilado, Frente a la Seguridad Social, la Mutua y los empresarios asociados, y la forma de hacerla efectiva, por el daño que causen por actos contrarios a la normativa aplicable o a los Estatutos, así como por los realizados sin la diligencia con la que deben desempeñar el cargo. También deben consignar la responsabilidad solidaria de los miembros de la Junta Directiva respecto de los acuerdos lesivos adoptados por la misma, salvo que prueben que, no habiendo intervenido en su adopción y ejecución, desconocían su existencia o conociéndola hicieron todo lo conveniente para evitar el daño o, al menos, se opusieron expresamente a él. De igual forma, señalar que en ningún caso exonerará de responsabilidades la circunstancia de que el acto o acuerdo lesivo haya sido adoptado, autorizado o ratificado por la Junta General.

d) Ausencia de ánimo de lucro¹¹⁰¹.

Una característica de determinadas empresas de economía social es la no distribución de los resultados al capital. En algunos casos, los beneficios se destinan íntegramente a la constitución de fondos sociales, para la dotación financiera de la entidad o para destinarlos a actuaciones de carácter social, para los socios y/o para el entorno. Mientras que, en otros casos, previa dotación de diversos fondos, se realiza su reparto directo, como retornos entre los asociados en proporción a su participación en la actividad económica desarrollada con la entidad.

Las Mutuas de Accidentes de Trabajo siempre han sido, desde su origen (1900)¹¹⁰², entidades sin ánimo de lucro, constituidas con la única finalidad de, entonces, asegurar la responsabilidad patronal por los accidentes de trabajo del personal a su servicio; y, a partir

¹¹⁰⁰ Artículo 107 *Reglamento sobre colaboración*.

¹¹⁰¹ Artículo 68 *LGSS*; art. 15 *Reglamento sobre colaboración*.

¹¹⁰² Artículo 1, Real orden de 10 de Noviembre de 1900, sobre la constitución de Asociaciones Mutuas de

1967, aquellas que aceptaron su continuidad integrándose en el sistema de la Seguridad Social, ser entidades colaboradoras del mismo.

Ya desde 1900, su actividad se reduce a “partir entre sus asociados el equivalente de los riesgos sufridos por una parte de ellos, sin participación directa ni indirecta en los beneficios”¹¹⁰³. En la actualidad¹¹⁰⁴, distribuir entre sus empresarios asociados y trabajadores autónomos adheridos; el coste de las prestaciones por las contingencias en cuya gestión colabora; el coste de los servicios y actividades preventivas y de recuperación; la contribución al sostenimiento de los Servicios Comunes de la Seguridad Social; y los gastos de administración de la propia Mutua, con las limitaciones reglamentarias.

Con la particularidad de que, mientras que inicialmente los ingresos de las Mutuas, procedentes del pago de las primas del aseguramiento, eran de naturaleza privada, a partir de su integración en el sistema, los ingresos procedentes de las cuotas de la Seguridad Social obtenidas por las Mutuas, así como los bienes muebles o inmuebles en que puedan invertirse dichos ingresos, las rentas y rendimientos de dichos bienes y, en general, los derechos, acciones y recursos relacionados con los mismos forman parte del patrimonio de la Seguridad Social y están afectados al cumplimiento de los fines de ésta¹¹⁰⁵.

Por tales motivos, gozan las Mutuas de exención tributaria¹¹⁰⁶, en los términos establecidos para las Entidades Gestoras, en el artículo 65. 1 *LGSS*¹¹⁰⁷.

Por tanto, no se trata sólo del mantenimiento de una gestión no lucrativa, sino, además, de gestionar recursos de la Seguridad Social. En este sentido, el artículo 4.3 *LGSS*

Seguros de Accidentes del trabajo. “Sin participación directa ni indirecta en los beneficios”.

¹¹⁰³ Artículo 1 de la Real Orden de 10 de noviembre de 1900, sobre la constitución de Asociaciones Mutuas de Seguros de Accidentes del trabajo.

¹¹⁰⁴ Arts. 68.3 *LGSS*; 7 *Reglamento sobre colaboración*.

¹¹⁰⁵ Arts. 68.4 *LGSS*; 3.1 *Reglamento sobre colaboración*.

¹¹⁰⁶ Artículo 68.5 *LGSS*.

¹¹⁰⁷ “Disfrutarán en la misma medida que el Estado, con las limitaciones y excepciones que, en cada caso, establezca la legislación fiscal vigente, de exención tributaria absoluta, incluidos los derechos y honorarios notariales y registrales, por los actos que realicen o los bienes que adquieran o posean afectados a sus fines, siempre que los tributos o exacciones de que se trate recaigan directamente sobre los organismos de referencia en concepto legal de contribuyente y sin que sea posible legalmente la traslación de la carga tributaria a otras personas”.

establece que, en ningún caso, la ordenación de la Seguridad Social podrá servir de fundamento a operaciones de lucro mercantil. El carácter no lucrativo de las Mutuas, queda declarado expresamente en el art. 68.1 *LGSS*, y desarrollado por el art. 5 del *Reglamento*, prohibiendo que su colaboración en la gestión pueda dar lugar a la concesión de beneficios económicos de ninguna clase a favor de los empresarios asociados, ni su sustitución en las obligaciones que se derivan de su condición de tales.

A tal fin, la *LGSS*¹¹⁰⁸ dispone que el *resultado económico positivo*¹¹⁰⁹ anual obtenido por las Mutuas en su gestión habrá de afectarse, en primer lugar a la dotación de las reservas reglamentarias¹¹¹⁰. Y una vez dotadas dichas reservas, el exceso del resultado económico positivo obtenido, según su procedencia, tendrá el siguiente destino¹¹¹¹:

- a) Por la gestión de la contingencia profesional, debe adscribirse a los fines generales de prevención y rehabilitación, entre los que se encuentra el fomento de las actuaciones extraordinarias de las empresas en la prevención de los riesgos profesionales, mediante su ingreso en el Fondo de Prevención y Rehabilitación¹¹¹². A cada Mutua se le permite dedicar un porcentaje de las dotaciones constituidas en dicho Fondo a incentivar la adopción de medidas y procesos que contribuyan a la reducción de la siniestralidad

¹¹⁰⁸ Art. 73 *LGSS/94*. Modificado por la d.f. 3.5 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, y la d.a. 19.1 de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre.

¹¹⁰⁹ En nuevo artículo 73.6, cuyo texto ha sido incorporado por la d.f. 3.5 de la *Ley 39/2010, de 22 de diciembre*, establece que: en lo sucesivo, todas las referencias normativas a los excedentes de las Mutuas, han de entenderse hechas al resultado económico positivo de dichas entidades.

¹¹¹⁰ Las Mutuas constituirán obligatoriamente, al final de cada ejercicio y con cargo a los resultados de gestión del mismo, las siguientes provisión y reservas: a) Provisión para contingencias en tramitación; b) Reserva de obligaciones inmediatas; c) Reserva de estabilización (artículo 65.1 *Reglamento*).

¹¹¹¹ El artículo 66 del *Reglamento* establece que dicho exceso será distribuido de la siguiente forma:

1. Un 80 por 100 se destinará a los fines generales de prevención y rehabilitación, debiendo ingresarse por las Mutuas en el Banco de España y en cuenta especial a disposición del Ministerio de Trabajo.
2. Un 10 por 100 se destinará a asistencia social en favor de los trabajadores protegidos por la Mutua o sus derechohabientes.
3. Un 10 por 100 a la constitución de las reservas voluntarias estatutariamente previstas o, en su defecto, a la finalidad señalada en el apartado anterior.

¹¹¹² Cuenta especial del Fondo de Prevención y Rehabilitación abierta en el Banco de España a disposición del Ministerio de Trabajo e Inmigración y cuya titularidad corresponde a la Tesorería General de la Seguridad Social. Artículo 73.2 *LGSS*.

laboral, mediante un sistema de «*bonus-malus*», en los términos y condiciones que se determinen reglamentariamente¹¹¹³.

- b) En la gestión de la IT por contingencias comunes, los resultados positivos se deben mantener en la «reserva de estabilización incapacidad temporal por contingencias comunes», cuya cuantía máxima está establecida en el 25 por 100 de las cuotas percibidas por la Mutua en el ejercicio y por estas contingencias y su destino exclusivo es atender los posibles resultados negativos futuros que se produzcan en dicha gestión¹¹¹⁴.

También, en los términos que se establezcan reglamentariamente, las Mutuas podrán destinar una parte del resultado económico positivo obtenido en la gestión de las contingencias profesionales o de la IT por enfermedad común al establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias comunes de las empresas, siempre que hayan reducido los costes de la incapacidad temporal por debajo de los límites establecidos, o que hayan obtenido una reducción significativa de estos costes como consecuencia de la aplicación de planes pactados en el ámbito de la empresa con la representación de los trabajadores que modifiquen las condiciones de trabajo, flexibilicen el cambio de puesto de trabajo de los trabajadores afectados por enfermedad común y mejoren el control del absentismo injustificado. Dichas reducciones de cotización deben ser proporcionales a los ahorros de costes generados al sistema a través de estos procesos de colaboración¹¹¹⁵.

¹¹¹³ *Real Decreto 404/2010, de 31 de marzo, por el que se regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan contribuido especialmente a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral. Orden TIN/1448/2010, de 2 de junio, por la que se desarrolla el Real Decreto 404/2010, de 31 de marzo, por el que se regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan contribuido especialmente a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral. Orden TIN/41/2011, de 18 de enero, por la que se desarrollan las normas de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, contenidas en la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011.*

¹¹¹⁴ Arts. 73.3 y 79.1 *Reglamento sobre colaboración.*

¹¹¹⁵ Artículo 73.4 *LGSS.*

Limitación de gastos de administración y gestión.

El artículo 24 *Reglamento sobre colaboración*, limita, con carácter general, los gastos de administración de las Mutuas en cada ejercicio económico¹¹¹⁶, al resultado de la aplicación sobre la cifra de sus ingresos totales, de la escala de porcentajes establecida por el Ministerio de Trabajo, determinado cada tramo de la misma en función del importe de las cuotas por contingencias profesionales obtenido por la entidad¹¹¹⁷. Entendiendo por gastos de administración, los derivados del sostenimiento y funcionamiento de sus servicios administrativos en el cumplimiento de los fines de la colaboración encomendada y los de administración complementaria de la directa; incluyendo los gastos de personal, gastos corrientes en bienes y servicios, gastos financieros y las amortizaciones de bienes inventariables afectos a esta actividad.

En tal sentido, se descarta expresamente la imputación de cualquier tipo de gasto en concepto de mediación o captación de cartera (de empresas asociadas y trabajadores adheridos), aunque excluyendo la utilización, como complemento de su administración directa, de los servicios de terceros para gestiones de índole administrativa, sin superar el importe que, al efecto fije el Ministerio de Trabajo¹¹¹⁸.

¹¹¹⁶ La D.A. Sexta, *Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011*, ha limitado el gasto en los presupuestos de las Mutuas, con vigencia exclusiva para el ejercicio 2011, estableciendo el carácter vinculante, al nivel que corresponde a su concreta clasificación económica, a las dotaciones autorizadas en los presupuestos de gastos de las mutuas contenidas en cada una de las siguientes aplicaciones presupuestarias: Gastos diversos, en todos sus subconceptos y partidas de desarrollo; Trabajos realizados por otras empresas y profesionales, en todos sus subconceptos y partidas de desarrollo; Locomoción; Otras indemnizaciones; y Gastos de publicaciones, en todos sus conceptos de desarrollo.

¹¹¹⁷ Dicha escala viene reflejada en la d.a. 8ª *Reglamento sobre colaboración*, sin perjuicio de las modificaciones que posteriormente puedan establecerse por el Ministerio de Trabajo:

Ingresos totales menos importe de la cuotas obtenidas por gestión de IT

Primeros 60,10 millones de euros.....	10%
Siguientes de más de 60,10 a 300,51 millones de euros.....	9,75%
De 300,51 millones de euros en adelante.....	7,5%
Ingresos por gestión prestación económica IT	5,0%

¹¹¹⁸ Art. 5 *Reglamento sobre colaboración. Orden TAS/3859/2007, de 27 de diciembre*, por la que se regula la contraprestación a satisfacer por las Mutuas por los servicios de administración complementaria de la directa. Modificada por *Orden TAS/401/2008, de 15 de febrero*. Modificada por *Orden TIN/221/2009, de 10 de febrero*.

Tampoco pueden las Mutuas, con cargo a recursos públicos, satisfacer indemnizaciones por extinción de la relación laboral con su personal, cualesquiera que sean la forma de dicha relación y la causa de su extinción, que superen las establecidas en las disposiciones legales y reglamentarias en materia laboral¹¹¹⁹.

En materia de retribuciones, la D.A. 59ª de la *Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011*¹¹²⁰, ha regulado las retribuciones de los cargos directivos y personal de las Mutuas y de sus entidades y centros mancomunados, recalcando su carácter de integrantes del sector público estatal de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la *Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria*.

En cuanto a las retribuciones que perciban las personas que ostenten cargos directivos a la entrada en vigor de esta Ley, que sean abonadas con cargo al concepto 130 «laboral fijo», subconceptos 0 «Altos cargos» y 1 «Otros directivos» del presupuesto de gastos de la correspondiente entidad, no podrán exceder del importe más alto de los que corresponda a los altos cargos del Gobierno de la Nación, de sus Órganos consultivos, de la Administración General del Estado, de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional y del Tribunal de Cuentas.

No obstante, podrán percibir retribuciones complementarias por encima de dichas cantidades, en cuyo caso quedará determinada su dedicación exclusiva y, por consiguiente la incompatibilidad para el desempeño de cualquier otra actividad retribuida. El importe de estas retribuciones complementarias tendrá la naturaleza de absorbible por las retribuciones básicas. En ningún supuesto, las retribuciones que, por cualquier concepto, perciban dichas personas podrán experimentar incremento alguno en el ejercicio 2011, respecto a las cuantías percibidas en el ejercicio 2010.

Para las personas que ostenten cargos directivos que hayan iniciado la prestación de sus servicios a partir de 1 de enero de 2010, las retribuciones básicas que perciban, por

¹¹¹⁹ Artículo 76.3 *LGSS*. Modificado por la D.F. 3ª *Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011*.

¹¹²⁰ Como ya lo hicieran las *Leyes de PGE para 2010 (d.a. 7ª); 2009 (d.a. 8ª); y 2008 (d.a. 7ª)*

cualquier concepto, no podrán exceder las cuantías establecidas para dicho año en el régimen retributivo de los Directores Generales de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.

A efectos de la aplicación de dichas limitaciones, serán computables igualmente las retribuciones que provengan del patrimonio histórico de las mutuas o de las entidades vinculadas a dicho patrimonio.

En cuanto al resto del personal al servicio de las Mutuas y de sus entidades y centros mancomunados, sus retribuciones no podrán experimentar incremento alguno en el ejercicio 2011, respecto a las cuantías percibidas en el ejercicio 2010.

Las Mutuas tampoco pueden, con cargo a recursos de la Seguridad Social, financiar la caución o garantía que, en su caso, deban constituir las Mutuas como consecuencia de las reclamaciones previas y de los recursos que planteen, tanto en vía administrativa como en vía judicial, contra las resoluciones de la Secretaría de Estado o de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, así como los gastos de cualquier orden que puedan derivarse de la impugnación de tales resoluciones; abonar el importe de las sanciones impuestas a las Mutuas por infracciones derivadas de su colaboración en la gestión de la Seguridad Social¹¹²¹.

Pero cuando la ley prohíbe a las Mutuas, con cargo a recursos que formen parte del patrimonio de la Seguridad Social, financiar la caución o garantía que deban constituir como consecuencia de las reclamaciones previas y de los recursos que planteen contra las resoluciones de la Administración de la Seguridad Social, y abonar el importe de las sanciones por infracciones derivadas de su colaboración en su gestión, lógicamente, está derivando su pago con cargo al patrimonio histórico (propio) de las Mutuas. No así en el caso de las limitaciones establecidas para las retribuciones de los cargos directivos, donde son computables las retribuciones que pudieran provenir del patrimonio histórico, según ha establecido expresamente la D.A. 59ª de la *Ley 39/2010, de 22 de diciembre*. Queda la duda de si cabría, con cargo a dicho patrimonio propio, satisfacer indemnizaciones por extinción

de la relación laboral, que superen las establecidas en las disposiciones legales y reglamentarias en materia laboral, ya que lo que se prohíbe es que se haga con cargo a recursos públicos¹¹²².

3.8. ¿DE QUIÉN SON LA MUTUAS?

A la vista del análisis realizado en los apartados anteriores, no podemos concluir que las Mutuas sean asociaciones amparadas por el derecho de asociación, ni mutuas o mutualidades, de acuerdo con las características y disposiciones que afectan a dichas instituciones¹¹²³, ya que ni su actividad es el seguro ni su organización se ajusta a las características del mutualismo; tampoco, a la vista de la legislación vigente, podemos afirmar que se trate, con seguridad, de entidades de derecho privado (no existe precepto legal alguno, en la *LGSS* o el *Reglamento sobre Colaboración*, en el que se determine expresamente su naturaleza privada ni pública), incluso el propio Tribunal Supremo viene poniendo en duda su naturaleza privada¹¹²⁴, al afirmar que “en cuanto entidades colaboradoras que son en la gestión de la Seguridad Social, participan de su naturaleza y son en cierto modo Administración”¹¹²⁵.

En cuanto “asociaciones”, estarían más cerca de las que regula, con carácter general,

¹¹²¹ Artículo 76.3 y 4 *LGSS*.

¹¹²² Artículo 76.3 *LGSS*. Modificado por la D.F. 3ª Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011.

¹¹²³ Las Mutuas, en función de su actividad, están excluidas del mutualismo, social y asegurador, regulado, con carácter general, en la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, *Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre*, dado que, como vimos, excluye expresamente de su ámbito de aplicación el Régimen General y los Regímenes Especiales que integran el sistema de Seguridad Social obligatoria.

¹¹²⁴ Véase al respecto: DESDENTADO BONETE, Aurelio. Problemas de control de la incapacidad temporal. En especial, el control por las Mutuas de accidentes de trabajo. En: AGUSTÍ JULIÁ, J.; FERGAS FERNÁNDEZ, J. (Coord.). *La Seguridad Social en continuo cambio: un análisis jurisprudencial*. Albacete: Bomarzo, 2010, p. 19 y ss.

¹¹²⁵ Sala III, entre otras, Sentencias de 11 de octubre de 1993 (RJ 1993, 8029), 8 de marzo de 1995 (RJ 1995, 2361), 15 de noviembre de 1995 (RJ 1995, 8571), 3 de octubre de 1996 (RJ 1996, 7320), 13 de mayo de 1997 (RJ 1997, 4188), 3 de junio de 1997 (RJ 1997, 5173), 15 de diciembre de 1998 (RJ 1998, 10285), 3 de

el Código Civil, pero al ser las Mutuas instituidas por la Ley de la Seguridad Social (Derecho Público) e integradas en su organización (pública), y unida su existencia a la realización de actividades de colaboración con el sistema público de la Seguridad Social, de tal manera que su cese en ella significa su extinción (o están e dicha organización o no son nada), estaríamos, por tanto, ante *entidades singulares*, creadas por una norma específica, al estilo de las corporaciones (como la ONCE¹¹²⁶, pero no de economía social por las razones apuntadas). Tampoco invalidaría tal conclusión el hecho de que su existencia, al menos en origen, se deba a una decisión asamblearia, cosa que también ocurre en corporaciones como los colegios profesionales.

Las Mutuas actuales no tienen que ver nada con las “aseguradoras privadas de base mutualista que practicaban el auto-seguro de sus empresarios sin ánimo de lucro” antes de la institucionalización del sistema de la Seguridad Social, las operaciones que practican están fuera del mercado y no hay propiamente competencia entre ellas ni con las entidades gestoras¹¹²⁷. Dada su configuración actual, desde un punto de vista constitucional, las Mutuas no se pueden considerar sino como un instrumento al servicio de la Seguridad Social para colaborar en garantizar “la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante estados de necesidad” (artículo 41 de la Constitución).

En este sentido, tanto su utilidad como la conveniencia de su continuidad son hoy día incuestionadas, pero para que puedan seguir contribuyendo al desarrollo de la Seguridad

diciembre de 2003 (RJ 2004, 35) y 30 de marzo de 2004 (RJ 2004, 2318).

¹¹²⁶ Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social. Disposición adicional tercera. *Ordenación Jurídica de la ONCE como entidad singular*. A los efectos previstos en el artículo 5.1 de la presente Ley, la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) es una organización singular de economía social, que ajusta su ordenación y funcionamiento a lo previsto en las leyes, así como en su normativa específica de aplicación, constituida básicamente por el Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, de reordenación de la ONCE y sus vigentes Estatutos; cuyos rasgos básicos y genuinos relativos a su actividad económica y empresarial, así como a su naturaleza de operador de juego de reconocido prestigio, se plasman en la presente disposición adicional. La ONCE es una Corporación de Derecho Público de carácter social; que se rige por su normativa específica propia y cuyos fines sociales se dirigen a la consecución de la autonomía personal y plena integración de las personas ciegas y con deficiencia visual grave; mediante la prestación de servicios sociales, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar y de autoorganización; caracterizada en su actividad social, económica y empresarial, por los principios y valores de la solidaridad, la ausencia de ánimo de lucro y el interés general; que ejerce en todo el territorio español funciones delegadas de las Administraciones Públicas, bajo el Protectorado del Estado; y que, para la financiación de sus fines sociales, goza de un conjunto de autorizaciones públicas en materia de juego.

¹¹²⁷ DESDENTADO BONETE, A. Problemas de control de la incapacidad temporal. *Ob. Cit.* p. 14-17.

Social y a la satisfacción de las necesidades de de los trabajadores afiliados y de las empresas inscritas, parece necesario clarificar definitivamente su identidad y sus funciones dentro del sistema.

Como dice DESDENTADO BONETE¹¹²⁸, las Mutuas de encuentran en una crisis de crecimiento y en una crisis de identidad, a lo que añadimos que una las ha llevado a la otra, y se discute tanto *lo que son* como *lo que hacen y para quién lo hacen*. Y detrás de todo ello está el *de quién son*. El tema es dilucidar el verdadero sentido de su patrimonio; en ello se basan buena parte de los argumentos en torno las disputas sobre su control y la orientación de sus actuaciones.

3.8.1. El patrimonio de las Mutuas.

Según dispone el artículo 68.4 *LGSS/94*, conforme a lo establecido en los artículos 17¹¹²⁹ y 80.1¹¹³⁰, los ingresos que las Mutuas obtengan como consecuencia de las primas de accidentes de trabajo aportadas a las mismas por los empresarios a ellas asociados (y por el resto de prestaciones que gestionan), así como los bienes muebles o inmuebles en que puedan invertirse dichos ingresos, forman parte del patrimonio de la Seguridad Social y están afectados al cumplimiento de los fines de ésta.

Desde esta perspectiva, dado que las Mutuas tienen como única actividad la colaboración con la Seguridad Social, todos sus ingresos proceden directamente de la Seguridad Social¹¹³¹. Las Mutuas no ejercen funciones de recaudación de las cuotas, que

¹¹²⁸ DESDENTADO BONETE, A. Problemas de control de la incapacidad temporal. *Ob. Cit.* p. 13-23.

¹¹²⁹ Las primas correspondientes a las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales tendrán, a todos los efectos, la condición de cuotas de la Seguridad Social.

¹¹³⁰ Las cuotas, bienes, derechos, acciones y recursos de cualquier otro género de la Seguridad Social constituyen un patrimonio único afecto a sus fines, distinto del patrimonio del Estado.

¹¹³¹ Para el Tribunal de Cuentas, el carácter de fondos públicos del total de los ingresos de las Mutuas haría aconsejable que el régimen de contratación, en general, del personal destinado a prestar sus servicios en el sector, estuviera sujeto a los principios generales que inspiran el régimen de contratación de los empleados públicos, es decir, a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como al principio general de publicidad. *Informe de Fiscalización sobre los procedimientos de contratación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. 2009.* III.4.5.4. Sobre la contratación laboral.

asume en exclusiva la TGSS y transfiere a las Mutuas las que les correspondan.

Su colaboración se limita a repartir entre sus asociados (y adheridos), el coste de las prestaciones que tienen autorizadas; el coste de los servicios y actividades preventivas previstos en la LGSS; la contribución al sostenimiento de los Servicios Comunes y Sociales de la Seguridad Social; y los gastos de administración de la entidad, con las limitaciones reglamentarias¹¹³².

El resultado económico positivo anual obtenido en su gestión se destina, en primer lugar, a la dotación de las reservas reglamentarias y el exceso se ingresa en el Fondo de Prevención y Rehabilitación, cuya titularidad corresponde a la TGSS, y, los procedentes de la gestión de IT por contingencias comunes, en el Fondo de Reserva de la Seguridad Social¹¹³³.

En definitiva, los ingresos que reciben las Mutuas así como los bienes muebles o inmuebles en que puedan invertirse (hospitales, clínicas, centros de rehabilitación, oficinas)¹¹³⁴ forman parte del patrimonio de la Seguridad Social y están afectados al cumplimiento de los fines de ésta. Todo, por tanto, es patrimonio de la Seguridad Social que se adscribe a las Mutuas para gestionar las prestaciones y servicios que tienen legalmente encomendados, que también es actividad de Seguridad Social, bajo la dirección y tutela del Ministerio de Trabajo.

No obstante, el mismo artículo 68.4. LGSS¹¹³⁵, distingue, frente a dichos bienes, los incorporados al patrimonio de las Mutuas con anterioridad a 1-1-1967 o durante el período comprendido entre esa fecha y el 31-12-1975, siempre que en este último caso se trate de bienes provenientes del 20 por 100 del exceso de excedentes, así como los que procedan de recursos distintos de los que tengan su origen en las cuotas de Seguridad Social, que constituyen el *patrimonio histórico* de las Mutuas, cuya propiedad les corresponde en su

¹¹³² Arts. 68.2 LGSS; y 7 *Reglamento sobre colaboración*.

¹¹³³ Arts. 73 LGSS; y 73 *Reglamento sobre colaboración*.

¹¹³⁴ Según el *Anuario Económico y de Gestión* correspondiente al ejercicio 2007 Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social el total del inmovilizado alcanzaba los 2.147,03 millones de euros (inmaterial 63,73; material 924,90; inversiones financieras permanentes 1.158,39).

¹¹³⁵ Art. 3 *Reglamento sobre colaboración*.

calidad de asociación de empresarios, sin perjuicio de las facultades de dirección y tutela que sobre las Mutuas corresponden al Ministerio de Trabajo, según establece el artículo 71 conforme al artículo 5. 2.c) *LGSS*¹¹³⁶. Este patrimonio histórico, cuyos bienes están excluidos del patrimonio de la Seguridad Social¹¹³⁷, se halla igualmente afectado estrictamente al fin social de la entidad, sin que de su dedicación a los fines sociales de la Mutua puedan derivarse rendimientos o incrementos patrimoniales que, a su vez, constituyan gravamen para el patrimonio único de la Seguridad Social.

Sin embargo, las Mutuas que cuenten con bienes inmuebles integrantes de su patrimonio histórico, destinados a ubicar centros y servicios sanitarios o administrativos para el desarrollo de las actividades propias de la colaboración con la Seguridad Social que tienen encomendada, podrán cargar en sus respectivas cuentas de gestión un canon o coste de compensación por la utilización de tales inmuebles, previa autorización y en las condiciones determinadas reglamentariamente.

Las Mutuas, cuando se integraron en la Seguridad Social lo hicieron como organizaciones dotadas de un bagaje, personas y bienes patrimoniales acumulados a lo largo de su historia, pero, en todo caso, fruto de su actividad, exclusiva y no lucrativa, en el aseguramiento de los riesgos profesionales, conservando, de derecho, su naturaleza de asociación de empresarios. Como tales organizaciones, ya centradas en la colaboración con la Seguridad Social, van a destinar todos sus recursos a dicha actividad, recibiendo por ello las compensaciones correspondientes, por los gastos de funcionamiento y por la utilización de sus inmuebles.

Nos encontramos, por tanto, ante dos bloque patrimoniales, ambos afectos a los fines de la Seguridad Social, que es preciso delimitar para intentar dar respuesta a la pregunta planteada en el enunciado de este epígrafe, administrados por una entidad, la

¹¹³⁶ El desarrollo de las funciones económico-financieras de la Seguridad Social, a excepción de las encomendadas en la Ley General Presupuestaria y disposiciones concordantes al Ministerio de Hacienda o, en su caso, a otros órganos a los que dicha ley otorgue competencias específicas en la materia, y de dirección y tutela de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, así como de las entidades que colaboren en la gestión de la misma, pudiendo suspender o modificar los poderes y facultades de los mismos en los casos y con las formalidades y requisitos que se determinen reglamentariamente.

¹¹³⁷ D.A. 1ª *Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre*, regulador del patrimonio de la Seguridad Social.

Mutua, mediante el ejercicio de una actividad que es Seguridad Social.

Uno, *adscrito* para el desarrollo de sus actividades de colaboración, propiedad de la Seguridad Social y afectado al cumplimiento de sus fines, del que forman parte:

- a) Los ingresos procedentes de las cuotas de la Seguridad Social obtenidas por las Mutuas como consecuencia de la gestión desarrollada, tanto por contingencias profesionales como comunes, de conformidad con lo establecido en los artículos 68.4 y 80.1 *LGSS*.
- b) Los bienes muebles o inmuebles en que puedan invertirse dichos ingresos.
- c) Las rentas y rendimientos de los bienes señalados y, en general, los derechos, acciones y recursos relacionados con los mismos.

Tales bienes se encuentran sujetos a los resultados de dicha gestión, pudiendo liquidarse en caso de ser necesario, sin perjuicio de la responsabilidad mancomunada de los empresarios asociados, para el pago de prestaciones u otras obligaciones derivadas de la misma y, a los mismos efectos, durante el proceso de liquidación de la Mutua¹¹³⁸.

Otro, el *patrimonio histórico* de la Mutua¹¹³⁹, “cuya propiedad le corresponde en su calidad de asociación de empresarios”¹¹⁴⁰. No obstante, dicho patrimonio, además de hallarse también afectado estrictamente al fin social de la Mutua, se encuentra sujeto a las facultades de dirección y tutela que sobre ellas corresponden al Ministerio de Trabajo¹¹⁴¹, sin que de su dedicación a los fines sociales de la Mutua puedan derivarse rendimientos o incrementos patrimoniales que, a su vez, constituyan gravamen para el patrimonio único de la Seguridad Social¹¹⁴².

¹¹³⁸ Art. 3 *Reglamento sobre colaboración* 1995.

¹¹³⁹ Aquellos bienes que se fueron incorporando a su patrimonio a lo largo de su historia hasta el 1 de enero de 1967, fecha de efectos de su integración en el sistema de la Seguridad Social, así como durante el período comprendido entre esa fecha y el 31 de diciembre de 1975, provenientes del 20 por 100 del exceso de excedentes, en aquellos casos en los que las Mutuas no procedieron a su distribución entre sus asociados en forma de extornos, así como los que procedentes de recursos que no tengan su origen en las cuotas de Seguridad Social.

¹¹⁴⁰ Arts. 68.4 *LGSS*; 3 *Reglamento sobre colaboración*.

¹¹⁴¹ A que se refiere el artículo 71 *LGSS* conforme a lo establecido en el apartado del artículo 5.2.c).

¹¹⁴² Artículo 68.4 *LGSS*.

3.8.1.1. El patrimonio histórico de las Mutuas.

Las restricciones que, sobre el uso de los recursos del patrimonio histórico de las Mutuas, introduce la D.A. 59ª de la *Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011*, respecto a las limitaciones que establece en las retribuciones de los cargos directivos, ya sugeridas por el Tribunal de Cuentas¹¹⁴³, así como la carga que se le imputa respecto a la financiación de las garantías, que deban constituir las Mutuas para interponer reclamaciones previas o recursos contra las resoluciones de la Seguridad Social, y el importe de las sanciones por infracciones derivadas de su colaboración en su gestión¹¹⁴⁴, entre otras, nos conducen a reflexionar sobre la naturaleza de tal patrimonio, dado que, como el art 68.4 *LGSS* establece, la propiedad les corresponde en su calidad de asociaciones de empresarios, sin perjuicio de la tutela del Ministerio de Trabajo, aunque afectado estrictamente al fin social de la entidad, que no es otro que colaborar con la Seguridad Social.

Las Mutuas siempre han sido, desde que se constituyen inicialmente al amparo de la

¹¹⁴³ *Informe de Fiscalización sobre los procedimientos de contratación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. 2009.* Ante diversos pagos, por algunas Mutuas, con cargo a su patrimonio histórico, de retribuciones como complemento de las percibidas con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, y en concepto de dietas por participación en la Junta Directiva que califica como improcedentes, el Tribunal recuerda que el patrimonio histórico de las Mutuas “se halla igualmente afectado estrictamente al fin social de la entidad”, de acuerdo con las previsiones del artículo 68.4 *LGSS*, y que, aunque al haber sido satisfechos con cargo al patrimonio privativo de la Mutua, no habrían causado un perjuicio económico directo al patrimonio de la Seguridad Social, si bien podrían haber vulnerado el principio de afectación exclusiva del patrimonio histórico de las Mutuas al cumplimiento de sus fines sociales. Por ello, sugiere al Ministerio de Trabajo introducir en el articulado del Reglamento un apartado para concretar el alcance del artículo 68.4 *LGSS*. Ello debería suponer la prohibición de que, con cargo a este patrimonio histórico, se puedan reconocer obligaciones, o materializar pagos, que, aplicados al patrimonio de la Seguridad Social, hubieran constituido una infracción del ordenamiento jurídico. En particular, la reforma reglamentaria debería impedir la asunción por parte del patrimonio histórico de las Mutuas del coste de los actos de contenido económico no ajustados a Derecho realizados por su personal directivo, de forma que éstos respondan ante la Seguridad Social, ante la Mutua o ante los empresarios asociados por los eventuales daños causados por sus actos, cuando éstos sean contrarios a la normativa aplicable o a los estatutos de la Mutua (Conclusión II.4.5.4.3).

¹¹⁴⁴ TC. Sala Segunda. *Sentencia 121/2010, de 29 de noviembre de 2010.* Cuestión de inconstitucionalidad 3988-2001. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Tarragona respecto del artículo 28.1 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Derecho a la legalidad de las sanciones administrativas y garantías del procedimiento administrativo sancionador: validez del precepto legal que impone a las Mutuas de accidentes de trabajo un recargo único del 20 por 100 para ingresos fuera de

Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 como asociaciones de empresarios, entidades sin ánimo de lucro¹¹⁴⁵ dedicadas exclusivamente al aseguramiento de los riesgos profesionales.

En las cuestiones relacionadas con su patrimonio, al menos hasta su integración en el sistema de la Seguridad Social (1967), deberían regirse por las normas generales aplicables a tales instituciones (asociaciones), y a las particulares que en cada momento les fuesen de aplicación (legislación del seguro en general y del de accidentes de trabajo en particular).

El Código Civil reconoce a las personas jurídicas, con carácter general, su capacidad para adquirir y poseer bienes de toda clase (artículo 38) y, respecto a asociaciones, corporaciones y fundaciones, no lucrativas o de interés público, que en caso de disolución se dará a sus bienes la aplicación que las leyes o los estatutos, o las cláusulas fundacionales, les hubiesen asignado. Si nada se hubiese establecido previamente, se aplicarán a la realización de fines análogos, en interés de la región, provincia o municipio que principalmente debieran recoger los beneficios de las instituciones extinguidas (artículo 39).

Para la *Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones* (vigente hasta 2002), el patrimonio fundacional formaba parte del contenido estatutario mínimo, que sería el formado por el conjunto de bienes y derechos que los socios aportan a la asociación en el momento de su constitución, por lo que resultaba obligatorio determinar en los estatutos una determinada cifra patrimonial que quedaba afectada al cumplimiento de los fines asociativos. Tal patrimonio inicial puede verse posteriormente incrementado mediante cualquier tipo de recurso complementario, como aportaciones de nuevos socios o aportaciones o cuotas, ordinarias o extraordinarias que acuerden los socios, así como donaciones, subvenciones, herencias, etc. Sin embargo, a pesar de que en las asociaciones la dotación patrimonial suele tener un carácter puramente instrumental, la capacidad patrimonial de las asociaciones, conforme a la *Ley de Asociaciones 1964* quedaba muy

plazo.

¹¹⁴⁵ “Sin participación directa ni indirecta en los beneficios”. Artículo 1, Real orden de 10 de Noviembre de 1900, sobre la constitución de Asociaciones Mutuas de Seguros de Accidentes del trabajo.

restringida ya que su artículo 9 exigía autorización expresa gubernativa para las aportaciones ulteriores¹¹⁴⁶.

Así mismo, en la *Ley de Asociaciones 1964*, la aplicación que habría de darse al patrimonio social en caso de disolución formaba parte del contenido estatutario mínimo (artículo 3), previsión que algunos autores negaban que pudiera consistir en distribuir el patrimonio social resultante entre quienes fueran socios en el momento de la disolución o extinción de la asociación. Sin embargo, la cuestión distaba de estar clara en la norma de 1964, como también en la vigente *Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación*, pues en ella la previsión del destino que habrá de darse al patrimonio en caso de disolución, que no “podrá desvirtuar el carácter no lucrativo de la entidad”, forma parte del contenido estatutario mínimo (art. 7.1, k), al tiempo que se establece que, “en todos los supuestos de disolución deberá darse al patrimonio el destino previsto en los Estatutos” (art. 17.2). En este sentido, para LASARTE ALVAREZ¹¹⁴⁷, aún siendo cierto que la idea de lucro es extraña al régimen jurídico de las asociaciones y que, por consiguiente, la disolución de la asociación no debería tener como resultado el enriquecimiento de los asociados, la interpretación generalmente aceptada del artículo 39 CC, ante la inexistencia de otra norma legal al respecto, propugna la primacía de las reglas estatutarias sobre la aplicación de los bienes restantes a fines de naturaleza análoga¹¹⁴⁸. En consecuencia, parece que incluso con la *LO 1/2002, de 22 de marzo*, seguiría cabiendo la previsión de, en caso de disolución, distribuir el patrimonio resultante entre los asociados.

Pero a partir de su integración en el sistema de la Seguridad Social, las Mutuas tendrán en su legislación (*LSS/1966*) el marco normativo básico.

Al respecto, hay que recordar que la *LBSS/19/63* supuso una profunda reestructuración de la previsión social en España, mediante la integración de los seguros sociales en un sistema público de Seguridad Social, en el que el Estado tiene atribuida la función de garantizar sus prestaciones, así como su organización, sobre la que le venían

¹¹⁴⁶ LASARTE ALVAREZ, C. *Principios de Derecho Civil I*. Parte general. Ob. Cit. p. 316-318.

¹¹⁴⁷ LASARTE ALVAREZ, C. *Principios de Derecho Civil I*. Parte general. Ob. Cit. p. 318.

¹¹⁴⁸ ALVALADEJO M. *Derecho Civil I*. Introducción y Parte General. Ob. Cit. p. 421-422.

marcadas como directrices fundamentales: la unidad, la participación de los interesados y la supresión del ánimo de lucro en cualquiera de sus operaciones.

El carácter mutualista, ensalzado por los textos legales constitutivos del sistema, y su naturaleza de entidades carentes de ánimo lucrativo, permitieron a las Mutuas que optaron voluntariamente por ello, su adaptación al nuevo sistema a través de un verdadero proceso de refundación.

La *LBSS/1963* (Base 17ª) atribuía la gestión de las contingencias profesionales, hasta entonces aseguradas de forma privada por entidades aseguradoras mercantiles y Mutuas Patronales, a las Mutualidades Laborales, aunque se declaraba compatible con la atribuidas a las Mutuas en las condiciones que reglamentariamente se determinasen.

La *LSS/1966* (arts. 202 al 207), estableció las normas generales para su funcionamiento y actividad. En su d. t. 5ª.2, dispuso que las Mutuas Patronales cesarían en su gestión del seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales el 30 de abril de 1966, fecha en la que se extinguían los contratos de seguro en vigor, cese que implicaría la apertura de un período de liquidación de su gestión en dicho ramo, de acuerdo con las normas para llevar a efecto las oportunas liquidaciones, propuestas por los Ministerios de Hacienda y Trabajo.

Así mismo, se estableció un plazo hasta el 31 de diciembre de 1966, para que las Mutuas autorizadas para asegurar los riesgos profesionales, que optaran, mediante acuerdo formal de su órgano competente, por continuar colaborando en la gestión de dicho régimen, de acuerdo con lo establecido en la Ley, pudieran acomodar su constitución, régimen orgánico y funcionamiento a las normas contenidas en los artículos 202 al 207 *LSS/66* y las que se dictasen en su desarrollo y aplicación. La no adopción de dicho acuerdo significó el cese y la apertura del proceso de liquidación, con sujeción a las normas anteriores a la Ley de Seguridad Social¹¹⁴⁹.

¹¹⁴⁹ Disposición transitoria 2ª.8 *LSS/66*; Disposición transitoria 1ª.3 *Reglamento sobre colaboración 1966. Decreto 2959/1966, de 24 de noviembre, por el que se aprueba con carácter provisional el Reglamento sobre colaboración en la gestión de la Seguridad Social de la Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo.*

Ello permitió, a una refundadas Mutuas, continuar su colaboración con el nuevo sistema, aunque un primer período¹¹⁵⁰ estuvo marcado por lagunas e indecisiones.

A pesar de que, como sabemos, la Ley de Bases de la Seguridad Social y su Texto Articulado¹¹⁵¹, consagraba que la ordenación de la Seguridad Social en ningún caso podría servir de fundamento a operaciones de lucro mercantil, al tiempo que delimitaba como patrimonio propio de la Seguridad Social afecto a sus fines, y distinto al del Estado, al constituido por los bienes, derechos y recursos de cualquier género adscritos a la Seguridad Social¹¹⁵², así como los recursos para su financiación, constituidos por las cotizaciones de empresas y trabajadores; los frutos, rentas e intereses y cualquier otro producto de sus recursos patrimoniales, las rentas e intereses de los fondos de reserva, y cualesquiera otros ingresos¹¹⁵³.

Aunque quedaba perfectamente claro que las cotizaciones por contingencias profesionales tenían el carácter de recurso patrimonial de la Seguridad Social, al establecer que estaban sujetos a la obligación de cotizar los trabajadores comprendidos en su campo de aplicación y los empresarios por cuya cuenta trabajen, salvo en el régimen de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, donde la cotización correría a cargo exclusivo de los empresarios¹¹⁵⁴, con lo que todas las cuotas recibían la misma consideración salvo, para las últimas, la exclusividad de su pago a costa de los empleadores.

Sin embargo, quizás llevado el legislador por la inercia de su trayectoria como aseguradoras mutualistas privadas, la *LSS/1966*¹¹⁵⁵ establecía que, aunque las Mutuas no podrían dar lugar a la percepción de beneficios económicos de ninguna clase a favor de sus asociados, en ningún caso se considerarían como beneficios los *extornos* procedentes de los resultados positivos del ejercicio. Reiterando que, a tal efecto, una vez constituidas las

¹¹⁵⁰ *Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social.* (Referencia BOE-A-1963-22667. *Ley de la Seguridad Social, texto articulado aprobado por Decreto 907/1966, de 21 de abril* (Ref. BOE-A-1966-6647). *Ley 24/1972, de 21 de junio, de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social.*

¹¹⁵¹ Base primera *LBSS/63*; artículo 2 *LSS/66*.

¹¹⁵² Base 18, apartado 77; artículo 48 *LSS/66*.

¹¹⁵³ Art. 51 *LSS/66*.

¹¹⁵⁴ Art. 67 *LSS/66*.

reservas reglamentarias¹¹⁵⁶, al menos el 80% del “exceso de excedentes” resultante se debía adscribir a los fines generales de prevención y rehabilitación; y el 20% restante, de acuerdo con lo establecido en los Estatutos, podía, bien extornarse a los asociados, destinarse a la constitución de reservas voluntarias, o a otros fines previstos estatutariamente¹¹⁵⁷.

Además, reglamentariamente se establecía que, en caso de disolución, los excedentes que pudieran resultar una vez terminado el proceso liquidatorio serían distribuidos entre los asociados en la forma y proporción que sus Estatutos determinaran¹¹⁵⁸.

Dicho sorprendente tratamiento, que chocaba frontalmente con el principio de caja única y las directrices de la *LBSS/1963*¹¹⁵⁹, y con el Art. 48 *LSS/1966*, fue suprimido por el Texto Refundido de 1974¹¹⁶⁰ (*LGSS/1974*), promulgado para dar entrada a las modificaciones introducidas por la *Ley 24/1972, de 21 de junio, de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social*, texto legal que, dicho sea de paso, no introducía modificación alguna que afectara a la naturaleza de las cotizaciones por contingencias profesionales ni al régimen patrimonial de la Mutuas, que no estuviera ya recogido en la *LSS/66*; limitándose a manifestar, ya expresamente en su disposición transitoria 1ª.2, sobre normas de cotización, que las “primas” por contingencias profesionales “tendrán, a todos los efectos, la condición de cuotas de la Seguridad Social”.

Así, la *LGSS/1974*, por una parte en su art. 17.4, reproduciendo la frase, aclara que las “primas” del régimen de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, tendrían, a

¹¹⁵⁵ Art. 202.3. *LSS/1966*.

¹¹⁵⁶ El *Reglamento de 1967* establecía la Reserva de Obligaciones Inmediatas, dotada con el 25% de las cuotas; y la Reserva para Contingencias en Tramitación, que comprende el importe de las prestaciones definitivas y presuntas.

¹¹⁵⁷ Arts. 207 *LSS/1966*; y 28 *Reglamento de 1967. Decreto 1563/1967, de 6 de julio*, por el que se aprueba el Reglamento General sobre colaboración en la gestión de la Seguridad Social de las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo.

¹¹⁵⁸ Arts. 40 del *Reglamento sobre colaboración de 1967*.

¹¹⁵⁹ Base 18. Apartado 77.

¹¹⁶⁰ *Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social*.

todos los efectos, la condición de cuotas de la Seguridad Social, afirmación contenida también en el artículo 4; y por otra, para no dejar lugar a dudas, en el artículo 202.4, que los ingresos obtenidos por las Mutuas como consecuencia de las “primas” de accidentes de trabajo aportadas a las mismas por los empresarios asociados, así como los bienes muebles e inmuebles en que pudieran invertirse dichos ingresos, forman parte del patrimonio de la Seguridad Social y están afectados al cumplimiento de sus fines. En esta línea, el *Reglamento sobre colaboración de 1976*¹¹⁶¹ estableció que, una vez cubiertas las reservas, y destinados al menos un 80 por ciento a los fines generales de prevención y rehabilitación, el resto, de acuerdo con lo establecido en los Estatutos de cada Mutua, se destinaría, un diez por ciento a la asistencia social en favor de los trabajadores, o sus derecho habientes, o al servicio de los empresarios asociados, y el otro diez por ciento a la dotación de reservas voluntarias, o a la misma finalidad de asistencia social. Desapareciendo ya del texto la posibilidad de realizar extornos entre los socios.

En cuanto a la disponibilidad del excedente en caso de liquidación, el nuevo enunciado del artículo 206.3 *LGSS/1974*, estableció que los excedentes que pudieran resultar, una vez terminado el proceso liquidatorio¹¹⁶² se destinarán a los fines específicos de Seguridad Social que determinen sus Estatutos, eliminándose con ello, así mismo, la injusta posibilidad de su distribución entre los asociados actuales¹¹⁶³.

Ante esta nueva y despejada perspectiva, surgió la necesidad de delimitar también los elementos patrimoniales de la Seguridad Social adscritos a las Mutuas, procedentes de las cotizaciones sociales que se les asignan. Además, como el patrimonio histórico es susceptible de generar ingresos, hubo que diferenciar también entre los procedentes de los recursos patrimoniales propios de aquellos que tienen su origen en las cuotas de la Seguridad Social. De tal forma que, mientras los excedentes que pudieran generar los

¹¹⁶¹ *Real Decreto 1509/1976, de 21 de mayo*, por el que se aprueba el Reglamento General sobre colaboración de las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo en la gestión de la Seguridad Social.

¹¹⁶² ...“y garantizadas las obligaciones sociales”, añadió el Art. 45 del *Reglamento de colaboración de 1976*.

¹¹⁶³ Aunque el Art. 2.3. del *Reglamento sobre Colaboración de 1967*, establecía que el patrimonio de las Mutuas deberá aplicarse estrictamente a los fines de las mismas, el Art. 40, determinaba que los excedentes resultantes en los procesos de liquidación sería distribuidos entre los asociados (en ese momento) en la forma y proporción que determinen sus Estatutos.

primeros engrosarían el patrimonio propio de la Mutua, los segundos, ya de manera meridianamente clara, formarían parte del patrimonio único de la Seguridad Social. En tal sentido, se establece que los ingresos que obtengan como consecuencia de las cuotas, así como los bienes muebles e inmuebles en que se puedan invertir dichos ingresos, forman parte del patrimonio de la Seguridad Social y están afectados al cumplimiento de los fines de ésta¹¹⁶⁴.

La delimitación de ambas masas patrimoniales, será abordada primero por el *Real Decreto 255/1980, de 1 de febrero*, que atribuye a la Tesorería General la titularidad y administración del patrimonio único¹¹⁶⁵. En su artículo 3 distingue el patrimonio de la Seguridad Social adscrito a las Mutuas, del patrimonio propiedad de las mismas:

Los bienes muebles e inmuebles adscritos a las Mutuas que, conforme a lo establecido en artículo 202.4 *LGSS/1974*, formen parte del patrimonio único de la Seguridad Social, se titularán e inscribirán a nombre de la Tesorería General, sin perjuicio de que las Mutuas Patronales con respecto a dichos bienes puedan realizar los actos de conservación, disfrute y mejoramiento que se estimen precisos para el cumplimiento de sus fines.

Lo anterior no será de aplicación a los bienes integrantes del patrimonio de las Mutuas Patronales que hayan sido incorporados al mismo con anterioridad al 1 de enero de 1967, o durante el período comprendido entre esta fecha y el 31 de diciembre de 1975, siempre que en este último caso se trate de bienes procedentes del veinte por ciento del exceso de excedentes o de recursos distintos de los que tengan su origen en las primas recaudadas por la Entidad. Añadiendo que la disponibilidad sobre los indicados bienes y de sus rendimientos continuará rigiéndose por las normas contenidas en los Estatutos de cada Entidad.

¹¹⁶⁴ Art. 202. 4. *LGSS/1974*.

¹¹⁶⁵ Completado por *Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio*, que regula la estructura y competencias de la Tesorería General.

Posteriormente, la *Orden de 2 de abril de 1984*, que completa y aclara el *Reglamento sobre colaboración de 1976*, establece la necesidad de que cada Mutua proceda a la separación patrimonial contable de los bienes cuya titularidad corresponde a las Mutuas, respecto a los bienes adscritos a ellas que constituyen patrimonio de la Seguridad Social y envíen un inventario, con una relación detallada de todos los bienes del inmovilizado material y de valores que formen parte del patrimonio de la Seguridad Social, a la Dirección General de Régimen Económico y Jurídico de la Seguridad Social y a la Tesorería General, que se irá actualizando anualmente¹¹⁶⁶.

Más tarde, la disposición adicional 14ª de la *Ley 4/1990, de 29 de junio*, de presupuestos Generales del Estado para 1990, dio una nueva redacción al Art. 202.4 *LGSS/1974*, incorporando los siguientes párrafos:

“Los bienes incorporados al patrimonio de las Mutuas con anterioridad a 1 de enero de 1967 o durante el período comprendido entre esa fecha y el 31 de diciembre de 1975, siempre que en este último caso se trate de bienes que provengan del 20 por 100 del exceso de excedentes, así como los que procedan de recursos distintos de los que tengan su origen en las cuotas de Seguridad Social, constituyen el patrimonio histórico de las Mutuas, cuya propiedad les corresponde en su calidad de asociación de empresarios, sin perjuicio de la tutela a que se refiere el artículo 205 de esta Ley.

Este patrimonio histórico se halla igualmente afectado estrictamente al fin social de la Entidad sin que de su dedicación a los fines sociales de la Mutua puedan derivarse rendimientos o incrementos patrimoniales que a su vez constituyan gravamen para el patrimonio único de la Seguridad Social.

Sin perjuicio de lo establecido con carácter general en el párrafo anterior, las Mutuas que cuenten con bienes inmuebles integrantes de su patrimonio histórico, destinados a ubicar centros y servicios sanitarios o administrativos, para el desarrollo de las actividades propias de la colaboración con la Seguridad Social que tienen encomendada, podrán cargar en sus respectivas cuentas de gestión un canon o coste de compensación por la utilización

¹¹⁶⁶ Art. 1 Orden de 2 de abril de 1984.

de tales inmuebles, previa autorización y en las condiciones que reglamentariamente se determinen.”

Con posterioridad el *Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre*, por el que se regula el Patrimonio de la Seguridad Social, excluye de su ámbito, en su disposición adicional primera, los bienes integrantes del patrimonio histórico de las Mutuas.

Por fin, el texto contenido en el artículo 202.4 *LGSS/74* se mantiene en el vigente artículo 68.4 *LGSS/1994*, desarrollado por los artículos 3 y 4 del *Reglamento sobre Colaboración*.

Canon por la utilización de bienes integrantes del patrimonio histórico.

Aunque de la dedicación de los bienes que integran el *patrimonio histórico* de las Mutuas a sus fines sociales no puedan derivarse rendimientos o incrementos patrimoniales que constituyan una carga para el patrimonio de la Seguridad Social, ello no impide que aquellas que cuenten con inmuebles destinados a ubicar centros y servicios sanitarios o administrativos para el desarrollo de sus actividades de colaboración, puedan, previa autorización del Ministerio de Trabajo y por el importe y en las condiciones fijadas por éste, teniendo en cuenta el valor de dichos inmuebles y su finalidad concreta, cargar en sus cuentas de gestión un *canon o coste de compensación* ¹¹⁶⁷.

Dicha autorización puede ser modificada, suspendida o revocada por Ministerio en los supuestos de utilización del inmueble para fines distintos de los alegados, inutilización temporal del inmueble u otros de naturaleza similar ¹¹⁶⁸.

El importe del canon o coste de compensación por la utilización de tales bienes inmuebles, así como las condiciones para su imputación, se fijó inicialmente, sin perjuicio de las facultades atribuidas al Ministerio de Trabajo, en la cuantía equivalente al 6 por 100

¹¹⁶⁷ Arts. 68.4 *LGSS*; 4.1 *Reglamento sobre colaboración*. d. t. Tercera. Acomodación de cánones por uso de inmuebles pertenecientes al patrimonio histórico. Las Mutuas que vengán imputando a sus cuentas de gestión cánones por la utilización de bienes inmuebles integrantes de su patrimonio histórico, deberán formular en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor del Real Decreto aprobatorio del presente Reglamento, la correspondiente solicitud para su acomodación a lo establecido en el artículo 4 y disposición adicional tercera, acompañando la documentación a que se refiere el apartado 4 de dicha disposición adicional.

del valor catastral que tenga asignado el inmueble a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles¹¹⁶⁹.

Autorizada la imputación del canon, serán a cargo del patrimonio histórico de la Mutua, sin que quepa su repercusión en la cuenta de resultados de la gestión, todos los gastos inherentes a la propiedad del inmueble, tales como los de naturaleza impositiva, seguros, así como los gastos generales para el adecuado sostenimiento del inmueble y servicios, cuando éstos se deriven de la aplicación del régimen de la propiedad horizontal. Serán asimismo a cargo de dicho patrimonio los gastos de conservación de los inmuebles que no se deriven directamente de la actividad desarrollada en los mismos. No obstante, podrá autorizarse la imputación de cánones superiores, cuando resulten insuficientes para atender tales gastos y se acredite fehacientemente por la Mutua ante el Ministerio de Trabajo.

a) Aportaciones a las Sociedades de Prevención.

En cuando a las Sociedades de Prevención constituidas por las Mutuas con el objeto de realizar actividades como servicios de prevención ajenos¹¹⁷⁰, pueden realizar aportaciones dinerarias y no dinerarias con cargo a su patrimonio histórico para constituir el capital social de la sociedad, estando las aportaciones futuras sujetas a las limitaciones legales. Los títulos recibidos por las Mutuas en virtud de dichas aportaciones pasan a formar parte de su patrimonio histórico, así como los rendimientos percibidos procedentes de tales sociedades, que seguirán el régimen establecido para los ingresos de su patrimonio histórico.

El cese en tales actividades, que exige la aprobación del Ministerio de Trabajo, implicará la liquidación de tal actividad y la disolución y liquidación de la Sociedad de Prevención afectada, o la transmisión por parte de la Mutua de toda su participación en

¹¹⁶⁸ Artículo 4.2 *Reglamento sobre colaboración*.

¹¹⁶⁹ Disposición Adicional Tercera *Reglamento sobre colaboración*.

¹¹⁷⁰ Artículo 13. 3 y 5 *Reglamento sobre colaboración*.

dicha sociedad a un tercero. En tal caso, la sociedad resultante estará sujeta a las obligaciones y limitaciones específicas previstas en la norma de aplicación. El remanente resultante se integrará en el patrimonio histórico de la Mutua. El proceso liquidatorio o de transmisión ha de ser sometido, en el plazo de tres meses desde la finalización de la operación, a la realización de una auditoría por la Intervención General de la Seguridad Social, que se ha de elevar al Ministerio de Trabajo.

b) Administración y contabilidad del patrimonio histórico¹¹⁷¹.

Las Mutuas propietarias de bienes y derechos integrantes del patrimonio histórico, deben realizar la administración de los mismos teniendo en cuenta su estricta afectación al fin social de la entidad.

Su uso está limitado, de manera que dicho patrimonio debe estar materializado en bienes de inmovilizado directamente utilizados en la gestión de la entidad o invertido con criterios de seguridad, liquidez y rentabilidad. En su caso, las inversiones financieras de las Mutuas deben combinar la seguridad y liquidez con la obtención de la adecuada rentabilidad que, en términos brutos y en promedio anual, no podrá ser inferior en más de 2 puntos al interés legal del dinero que esté fijado para el ejercicio correspondiente, debiendo la entidad justificar suficientemente y en caso contrario, los motivos por los que se haya obtenido una rentabilidad inferior¹¹⁷².

Ni esos bienes ni los rendimientos que en su caso produzcan, pueden desviarse hacia la realización de actividades mercantiles, ni de su utilización o administración pueden derivarse beneficios de ningún tipo, que supongan vulneración del principio de igualdad de derechos de los empresarios asociados¹¹⁷³. En cuanto a los rendimientos, deben revertir en

¹¹⁷¹ Artículo 50 *Reglamento sobre colaboración*.

¹¹⁷² En caso de que por razones históricas, la materialización de este patrimonio no se ajuste en su totalidad a lo anterior, deberá comunicarse al Ministerio de Trabajo acompañando el plan previsto por la Mutua para su adaptación a lo indicado o, en su caso, justificación de los motivos que aconsejan mantener la situación existente.

¹¹⁷³ Dicho requisitos, aplicables a estas inversiones, son los mismos que el artículo 31.4 del *Reglamento* establece respecto a la materialización de las reservas y fondos propios (del patrimonio de la Seguridad Social

todo caso al patrimonio histórico de la entidad.

La contabilidad del patrimonio histórico de las Mutuas¹¹⁷⁴, se ha de adaptar también al Plan General de Contabilidad de la Seguridad Social y demás normas que les resulten aplicables¹¹⁷⁵, si bien en libros separados e incorporando su balance a la memoria anual. Además, las Mutuas están obligadas a rendir las cuentas anuales de su patrimonio histórico, firmadas por todos los miembros de la Junta directiva, ante el Ministerio de Trabajo, con el detalle que dicho Departamento determine¹¹⁷⁶.

c) Destino del patrimonio histórico en caso de disolución.

En el caso de disolución de la Mutua, el artículo 20 j) *Reglamento sobre colaboración* establece que los Estatutos deben fijar sus causas, normas para practicar la liquidación y destino que haya de darse, de conformidad con lo establecido reglamentariamente, a los excedentes del patrimonio histórico que pudieran resultar, una vez terminado el proceso liquidatorio¹¹⁷⁷.

adscrito a la Mutua).

¹¹⁷⁴ Artículo 51 *Reglamento sobre colaboración*.

¹¹⁷⁵ Las Mutuas llevarán su contabilidad al corriente y de forma clara y precisa, de manera que permita conocer en todo momento su verdadera situación económica y financiera y rendir, con referencia a cada ejercicio económico, que se ajustará al año natural, sus cuentas anuales. En su condición de Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social y administradoras de fondos públicos, deberán ajustarse, dentro del régimen de la contabilidad pública, al Plan General de Contabilidad de la Seguridad Social, estando sometidas a la rendición de las cuentas de su gestión al Tribunal de Cuentas. El Ministerio de Trabajo establecerá las restantes normas para la contabilidad de dichas Entidades Colaboradoras, de acuerdo con las directrices del régimen general de la contabilidad pública.

Las cuentas anuales a rendir por las Mutuas comprenderán, al menos: el balance de situación, las cuentas de resultados, los estados de liquidación del presupuesto y la memoria, en la que se incluirá el cuadro de financiación. Artículo 22 *Reglamento sobre colaboración*.

¹¹⁷⁶ Artículo 52 *Reglamento sobre colaboración*.

¹¹⁷⁷ La Mutua, una vez recibido el acuerdo del Ministerio de Trabajo aprobando su disolución, debe designar de entre sus asociados, en el plazo de dos meses, a los liquidadores, dando cuenta de tales nombramientos al Ministerio. Los liquidadores, antes de quince días a partir de su confirmación tomarán posesión de sus cargos en asumiendo el gobierno directo de la entidad, sin perjuicio de las facultades que correspondan a la Junta general. Si la entidad no efectúa el nombramiento, o sustitución en su caso, de los liquidadores, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que proceda, el Ministerio de Trabajo quedará facultado para designarlos. Los liquidadores, en el plazo de dos meses desde su toma de posesión, darán cuenta de su actuación a la Junta general de la entidad y presentarán ante el Ministerio de Trabajo relación del saldo de las cuentas, que refleje la situación de la Mutua a la fecha de comienzo del proceso liquidatorio, acompañada de un informe sobre el

En tal sentido, el artículo 72 *LGSS* tiene establecido que el resultado positivo que pudiera resultar, una vez terminado el proceso liquidatorio, se destinará a los fines específicos de Seguridad Social que determinen los Estatutos.

Obviamente, habrá de referirse al patrimonio histórico de la Mutua, puesto que respecto del patrimonio de la Seguridad Social adscrito a la misma no cabe disposición alguna por su parte.

En definitiva, lo que se desprende, aunque no con la claridad que cabría esperar, de la delimitación que, al respecto, establece el artículo 46 *Reglamento*, es lo siguiente: Una vez terminado el proceso liquidatorio y garantizadas las obligaciones sociales, los excedentes que pudieran resultar serán ingresados en la TGSS. En cuanto a los excedentes del patrimonio histórico de la Mutua que pudieran resultar, se les dará la aplicación que al efecto se encuentre establecida en los Estatutos, debidamente autorizados conforme a las prescripciones reglamentarias¹¹⁷⁸. Aplicación estatutaria que, de acuerdo con el artículo 72.3 *LGSS*, deberá tener su destino en “fines específicos de Seguridad Social”.

plan financiero previsto para llevar a cabo la liquidación.

El Ministerio de Trabajo designará a uno o varios Inspectores de Trabajo para que actúen como interventores del proceso liquidatorio.

Terminado el proceso liquidatorio, los liquidadores redactarán el balance final y la memoria que debe contener, según proceda, propuesta de aplicación del excedente o de cancelación del déficit resultante. Documentos que, una vez aprobados por la Junta general, deben ser remitidos al Ministerio de Trabajo, y éste, previo informe del interventor o interventores, aprobará su contenido o formulará los reparos que estime pertinentes a fin de que sean subsanados por la entidad.

Notificada la aprobación, la entidad dispone de un plazo de noventa días para justificar la aplicación del excedente o la cancelación del déficit de liquidación ante el Ministerio de Trabajo, quien, si procede, aprueba la liquidación y su cese como Mutua en liquidación, con la consiguiente cancelación registral y su publicación en el BOE. Arts. 40-44 *Reglamento sobre colaboración*.

¹¹⁷⁸ Como ejemplo de tal aplicación, los Estatutos de *Mutua Montañesa* establecen que, “una vez terminado el proceso liquidatorio y satisfechas todas las responsabilidades sociales, los excedentes que pudieran resultar serán ingresados en la Tesorería General de la Seguridad Social. En el caso de que no resultaran afectadas, total o parcialmente, las Reservas Patrimoniales, el remanente que quedara se destinará, en primer lugar, a salvaguardar los derechos adquiridos por los asociados conforme a Estatutos anteriores que les fueran aplicables. En cuanto al resto, si lo hubiere, la Junta General acordará lo procedente.

Mientras que los de *Mutual Midat Cyclops* : “De acuerdo con el artículo 72.3 *LGSS*, los excedentes del patrimonio de la Seguridad Social que pudieran resultar, una vez terminado el proceso liquidatorio y garantizadas las obligaciones sociales, serán ingresados en la Tesorería General de la Seguridad Social. Los excedentes del patrimonio histórico de la Mutua que resulten una vez terminado el proceso liquidatorio, se destinarán a garantizar a los familiares o asimilados que tuvieren a su cargo las personas comprendidas en el campo de aplicación de la Seguridad Social, la protección adecuada frente a las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, mediante la donación a una Asociación o Fundación que, debidamente clasificada, tenga por objeto la realización de dichos fines.

No obstante, cuando existan prestaciones pendientes de su reconocimiento por haber sido objeto de recurso, o por circunstancias similares, que hagan imprevisible el período de tiempo en que podrán cumplimentarse los trámites de la liquidación, los liquidadores pueden solicitar al Ministerio de Trabajo que autorice su realización, siempre que la Mutua acredite contar con activos suficientes, ya sea del patrimonio de la Seguridad Social o de su patrimonio histórico, que garanticen el cumplimiento de las obligaciones que puedan derivarse. En el caso de que el Ministerio acceda, dichos activos son transferidos a la *TGSS*¹¹⁷⁹.

Por otra parte, si en la ejecución de los trámites pertinentes, la cancelación del déficit resultante de la liquidación de la Mutua requiriera exigir de los antiguos empresarios asociados la responsabilidad mancomunada que asumen, por haberse agotado todos los bienes de la misma, se procedería a la aplicación de las correspondientes derramas, cuyo cálculo y recaudación se efectuaría conforme al artículo 8, apartados 3 y 4, del *Reglamento sobre colaboración*¹¹⁸⁰.

Igualmente, el Ministerio de Trabajo, a instancia de los liquidadores y previo informe de los interventores, puede autorizar la disponibilidad total o parcial de la fianza para la cancelación de obligaciones pendientes, cuando las circunstancias concurrentes así lo aconsejen¹¹⁸¹.

No obstante, cuando durante el proceso liquidatorio, a la vista del desarrollo del mismo, de las obligaciones pendientes de la entidad y de los recursos existentes para satisfacerlas, se evidenciase que no será necesario realizar la totalidad de los bienes muebles e inmuebles de la Mutua en liquidación, en orden a la finalización de dicho proceso, los liquidadores lo pondrán en conocimiento del Ministerio de Trabajo, quien, previo informe de los interventores y de la *TGSS*, podrá acordar su realización, o su entrega a dicho Servicio Común¹¹⁸².

¹¹⁷⁹ Artículo 44.4 *Reglamento sobre colaboración*.

¹¹⁸⁰ Artículo 44.5 *Reglamento sobre colaboración*.

¹¹⁸¹ Artículo 45 *Reglamento sobre colaboración*.

¹¹⁸² Artículo 46 *Reglamento sobre colaboración*.

3.8.1.2. Naturaleza y régimen jurídico del patrimonio histórico de las Mutuas.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, a través de una abundante jurisprudencia, ha sentado su doctrina al respecto¹¹⁸³. En primer lugar, resalta el límite temporal y material al que está sujeto el patrimonio histórico:

- a) Bienes, en general, incorporados con anterioridad a 1 de enero de 1967.
- b) Bienes provenientes, exclusivamente del 20 por ciento del exceso de excedentes durante el periodo comprendido entre esa fecha y el 31 de diciembre de 1975.
- c) Los que procedan de recursos distintos de los que tengan su origen en las cuotas de la Seguridad Social.

Por otra parte, para dicho Tribunal, el patrimonio histórico, por disposición legal, corresponde a las Mutuas en su calidad de asociaciones de empresarios, aunque caracterizado por las siguientes notas:

a) Está sujeto a la tutela administrativa del Ministerio de Trabajo, que puede suspender o modificar los poderes y facultades en los casos y con las formalidades y requisitos que se determinen reglamentariamente [art. 5.2.c) *LGSS*], así como de establecer una auditoría de cuentas y la posibilidad de adoptar medidas cautelares y la reposición de reservas obligatorias de las Mutuas (arts. 71 y 74 *LGSS*).

b) Constituye un patrimonio afecto a un fin; al fin social de la entidad, sin que de esta dedicación puedan derivarse incrementos patrimoniales que, a su vez, constituyan gravamen para el patrimonio único de la Seguridad Social. Si bien, al propio tiempo, se hace una referencia especial en relación con los bienes inmuebles integrantes de dicho patrimonio histórico destinados a ubicar centros y servicios sanitarios y administrativos para el desarrollo de la actividad de colaboración con la Seguridad Social, al canon o coste de utilización.

¹¹⁸³ Por todas: *STS 1317/1999*, de 26 de febrero de 1999 (Rec. 89/1996), *F.D. Tercero*. Doctrina recogida, entre otras, por Sentencia de 28 enero 2003 (RJ 2003\3274).

c) Supone un patrimonio separado a cuya administración y contabilidad dedica el *Reglamento sobre Colaboración* los artículos 50 a 52, y, según estas previsiones, dicha administración debe realizarse teniendo en cuenta su estricta afectación al fin social de la entidad, debiendo revertir los rendimientos al propio patrimonio histórico de la entidad.

d) Es, en fin, un patrimonio integrado por derechos dominicales cuyo contenido y régimen jurídico viene delimitado legalmente por la función social que el propio patrimonio desempeña.

También, afirma dicha Sala del TS, que, dada la unidad y fin del destino de los bienes de las Mutuas en relación con las operaciones que constituyen su fin social, la LGSS, que limita las operaciones que pueden realizar las Mutuas, no contempla el destino de los bienes de su patrimonio histórico a fines distintos de los enumerados en dicha norma, bajo la tutela del Ministro de Trabajo, por lo que ha de excluirse cualquier repercusión económica en la Seguridad Social derivada de la utilización del patrimonio de la Mutua que no sea la posibilidad prevista de un canon o coste de compensación por la utilización de inmuebles, para quien, además, resulta evidente la posibilidad de fiscalización sobre el patrimonio histórico, implícita primero y luego expresamente reconocida por la norma, para cuya efectividad es imprescindible la realización de auditoría¹¹⁸⁴.

En definitiva, nos encontramos ante un patrimonio cuya constitución está perfectamente delimitada en el tiempo y en su procedencia (en general, los bienes incorporados con anterioridad a 1-1-1967; los provenientes, exclusivamente del 20% del exceso de excedentes durante el periodo comprendido entre esa fecha y el 31-12-1975; así como los que procedan de recursos distintos a las cuotas de la Seguridad Social), fuera de lo cual no cabe tal patrimonio. Se encuentra afecto al fin social de la Mutua y su régimen jurídico viene delimitado legalmente, precisamente, por la función social que el propio

¹¹⁸⁴ TRIBUNAL SUPREMO (Sala de lo Contencioso-Administrativo) Sentencias de 28 enero 2003 (RJ 2003\3274), 11 de octubre de 1993 (RJ 1993, 8029), 8 de marzo de 1995 (RJ 1995, 2361), 15 de noviembre de 1995 (RJ 1995, 8571), 3 de octubre de 1996 (RJ 1996, 7320), 13 de mayo de 1997 (RJ 1997, 4188), 3 de junio de 1997 (RJ 1997, 5173), y 15 de diciembre de 1998 (RJ 1998, 10285).

patrimonio desempeña. Constituye, junto con los demás bienes que administran las Mutuas, una unidad y fin en relación con las operaciones que constituyen su fin social, delimitadas por la *LGSS*, bajo la tutela del Ministro de Trabajo.

Desde entonces el patrimonio histórico quedó congelado, no se ha dotado de nuevas aportaciones que llevaran a su incremento nominal. Sólo han recibido, en términos generales, el canon o compensación por el uso de sus inmuebles, para su conservación, o los rendimientos procedentes de las inversiones financieras de sus fondos, al margen de otros rendimientos o ingresos atípicos no procedentes de las cuotas, como los rendimientos de las Sociedades de Prevención.

Con tales argumentos, difícilmente se puede afirmar que su propiedad pueda corresponder a los asociados a la Mutua, en cuanto poseedores de algún derecho de disposición sobre el mismo, e incluso, resulta cuestionable que pueda atribuirse, al menos de forma plena, a la misma Mutua como entidad.

Pero, en ese sentido, si el patrimonio histórico está afecto al fin social y si las Mutuas, tal como tiene sentado la jurisprudencia contencioso-administrativa¹¹⁸⁵, “en cuanto entidades colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social, participan de su naturaleza y son en cierto modo Administración”, parece que es darle un destino inapropiado el constituir fianza o pagar sanciones con cargo al mismo¹¹⁸⁶, dado que, como mantiene tal jurisprudencia, “el conflicto no se produce entre la Administración y un extraño o interesado ajeno a la misma y sí propiamente entre un órgano gestor y el que tiene encomendada la tutela y control de esa gestión”.

Para indagar cuál pudiera ser la verdadera naturaleza del patrimonio histórico, si lo consideráramos constitutivo de las Mutuas, dada su afectación a un fin social, nos

¹¹⁸⁵ TRIBUNAL SUPREMO (Sala de lo Contencioso-Administrativo) Sentencias de 28 enero 2003 (RJ 2003\3274), 11 de octubre de 1993 (RJ 1993, 8029), 8 de marzo de 1995 (RJ 1995, 2361), 15 de noviembre de 1995 (RJ 1995, 8571), 3 de octubre de 1996 (RJ 1996, 7320), 13 de mayo de 1997 (RJ 1997, 4188), 3 de junio de 1997 (RJ 1997, 5173), 15 de diciembre de 1998 (RJ 1998, 10285), 3 de diciembre de 2003 (RJ 2004, 35), y 30 de marzo de 2004 (RJ 2004, 2318).

¹¹⁸⁶ Art. 76.4 *LGSS/94*.

encontraríamos, al menos de hecho, ante *fundaciones*¹¹⁸⁷, dado que desde su incorporación a la Seguridad Social, dejan de actuar en el mercado y, como entidades sin ánimo de lucro que destinan su patrimonio a su fin social, que es la Seguridad Social, aquel patrimonio (con su organización y recursos humanos) queda institucionalizado y sujeto a tal fin. Sin que se pueda presumir legitimación alguna sobre el mismo ni por los socios pasados (que contribuyeron a su generación), presentes, ni futuros que vendrían a apropiarse de aquel esfuerzo por el simple hecho de su pertenencia circunstancial a la Mutua, vinculada a su situación de alta en la Seguridad Social.

Cualquier nueva Mutua que se constituyera en la actualidad carecería, lógicamente, del patrimonio histórico, por lo que, al no existir tal patrimonio propio, todo sería Seguridad Social. Pero toda su solvencia, por otra parte, recaería sobre la responsabilidad mancomunada de sus asociados.

La *LGSS* no exige a las nuevas Mutuas ninguna dotación patrimonial propia, tan sólo la prestación de una fianza. Si los promotores, para suplir su carencia, aportaran voluntariamente cierta cantidad de dinero, (¿en concepto de qué?) que cumpliera los cometidos que la Ley asigna al patrimonio histórico, nos encontraríamos ante un patrimonio propio, “cuya propiedad les correspondería en su calidad de asociación de empresarios”, (no histórico) “fundacional”, que, de tener el tratamiento legal del “histórico”, quedaría afectado estrictamente al fin social de la entidad (artículo 68.4 *LGSS/94*) y, en caso de cese en la colaboración, los excedentes que pudieran resultar del proceso liquidatorio, se destinarían a los fines específicos de Seguridad Social que determinaran sus Estatutos (artículo 72 *LGSS/94*). ¿No estaríamos entonces ante una fundación?

¹¹⁸⁷ Son fundaciones las organizaciones constituidas sin fin de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general. Artículo 2. *Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones*.

3.8.1.3. Constitución de nuevas Mutuas.

Las Mutuas forman parte de la historia de la Seguridad Social en España. Aunque la *LGSS/94* y su *Reglamento sobre colaboración* establezcan con detalle los requisitos para su constitución, al margen de su consideración como exigencias mínimas para, las ya constituidas, no perder tal condición y poder seguir actuando, su aplicación a nuevas entidades no deja de ser una ficción. Toda su organización y esencia están basadas en un hecho imposible; tener patrimonio histórico para quienes no tienen historia, trasladado inercialmente a partir de una situación dada al iniciarse 1967.

a) Prestación de fianza.

En cuanto a esta exigencia, el artículo 69 *LGSS*¹¹⁸⁸ establece como requisito para la constitución y funcionamiento de las Mutuas, entre otros¹¹⁸⁹, que presten fianza como garantía del cumplimiento de sus obligaciones, remitiendo al desarrollo reglamentario su concreción.

En este sentido, el artículo 19 del Reglamento, establece que dicha fianza, *que no podrá ser inferior a 30.000.000 de pesetas* (180.303,63 euros) deberá ser constituida en la Caja General de Depósitos por los empresarios promotores de la entidad a disposición del Ministerio de Trabajo, bien en valores públicos anotados, bien mediante aval bancario o mediante seguro de caución, pudiéndose admitir también la aportación de bienes inmuebles en la proporción, términos y condiciones que se determinen en las disposiciones de desarrollo.

A tal objeto, la disposición adicional Sexta del propio Reglamento concretó, en su

¹¹⁸⁸ Artículo 9 *Reglamento sobre colaboración*.

¹¹⁸⁹ a) Que concurren, como mínimo, 50 empresarios y 30.000 trabajadores, cotizando un volumen de cuotas no inferior al límite que reglamentariamente se establezca.

b) Que limiten su actividad, sin perjuicio de lo establecido en la disposición adicional undécima de esta Ley, a la protección, en régimen de colaboración, de las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional.

c) Que presten fianza, en la cuantía que señalan las disposiciones de aplicación y desarrollo de esta Ley, para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones.

día, su cuantía y modalidades, estableciendo que la cuantía vendría determinada, sin perjuicio del importe mínimo señalado, por la aplicación sobre la cifra de cuotas efectivamente cobradas y reconocidas a favor de la Mutua por la TGSS en el ejercicio de 1995, de la escala de porcentajes de la tabla que publicaba¹¹⁹⁰.

Se establece que podrán afectarse a la fianza exigida, hasta el 50 por 100 de su importe, bienes inmuebles sitos en España y libres de cargas, constituyéndose, en este supuesto, primera hipoteca sobre los inmuebles admitidos como fianza parcial, a favor de la TGSS y por un importe igual al 70 por 100 del valor actual de tales inmuebles, más un 25 por 100 sobre tal importe para costas y gastos.

También se aclara que dicha fianza, constituida por los empresarios promotores o asociados de la entidad, en cualquiera de las configuraciones establecidas, será con fondos ajenos al patrimonio de la Seguridad Social, así como los gastos, intereses y comisiones que se deriven de la constitución y mantenimiento de los avales, las primas y demás gastos que se deriven de la formalización y mantenimiento del seguro, así como, en su caso *los gastos que ocasione la constitución y mantenimiento* de las garantías hipotecarias, deberán ser abonados con cargo a fondos ajenos a la gestión o al patrimonio de la Seguridad Social.

Las Mutuas dispusieron de un plazo de tres meses, desde la aprobación de las cuentas y Balances del ejercicio 1995 por la Junta General, para acomodar el importe de su fianza reglamentaria a la cuantía correspondiente.

Respecto a las Mutuas de nueva constitución, se establece que el Ministerio de Trabajo establecerá la cuantía inicial de su fianza reglamentaria, en función del volumen de recaudación de cuotas estimado con los datos sobre los empresarios que constituyen la

1190

Grupos que se establecen en los ingresos de cuotas	Porcentajes parciales para cada grupo de cuotas obtenidas
Primeros 10.000 millones de pesetas	1
Siguientes de más 10.000 a 50.000 millones de pesetas	0,5
De más de 50.000 millones de pesetas en adelante	0,25

Mutua y número de trabajadores empleados por cada uno de ellos, que deben aportar a la hora de solicitar su autorización¹¹⁹¹ al Ministerio de Trabajo.

Una vez constituida, la fianza queda afecta al cumplimiento de las obligaciones de la Mutua y sólo se devuelve en caso de disolución y liquidación de la entidad, siempre que no exista ninguna responsabilidad pendiente que pueda afectarla. El Ministerio de Trabajo puede acordar, de oficio o a solicitud de la Mutua correspondiente, la disponibilidad total o parcial de la fianza, cuando, una vez aplicadas la provisión y reservas, resulte preciso para asegurar el otorgamiento de las prestaciones a los trabajadores asegurados o para el resarcimiento de los gastos indebidos y del exceso en los de administración en que pudieran incurrir, así como para el pago de las sanciones económicas que les sean impuestas¹¹⁹². También, en el transcurso del proceso liquidatorio, a instancia de los liquidadores y previo informe del interventor o interventores del referido proceso, para la cancelación de obligaciones pendientes, cuando las circunstancias concurrentes así lo aconsejen¹¹⁹³.

Por tanto, estas nuevas Mutuas, tendrían que alquilar, al menos inicialmente, sus instalaciones y hacer frente a sus gastos de administración y atención a los trabajadores, con cargo exclusivo a las cuotas que reciban de la TGSS, pero sólo podrían hacerlo a partir de la primera remesa, y con cargo a dichas cuotas, y en la medida en que lo permitieran sus resultados y atendida la dotación de reservas, con autorización del Ministerio de Trabajo, podría ir haciendo alguna inversiones (mobiliario, instalaciones, inmuebles), todo ello con la responsabilidad mancomunada que asumen sus asociados.

¹¹⁹¹ Artículo 17 *Reglamento sobre colaboración*.

¹¹⁹² Artículo 8.2 *Reglamento sobre colaboración*.

¹¹⁹³ Artículo 45 *Reglamento sobre colaboración*.

3.8.2. Legitimación.

Si desde la perspectiva de la propiedad no se puede hablar, en puridad, de propietarios¹¹⁹⁴ respecto a las Mutuas, dado que, por una parte, el patrimonio procedente de las cuotas, pertenece al patrimonio único de la Seguridad Social desde su devengo¹¹⁹⁵, y está adscrito a las Mutuas para el desarrollo de las actividades que tienen legalmente encomendadas, mientras que, por otra, el patrimonio histórico, está afecto estrictamente al fin social de la entidad, bajo la tutela, vigilancia y control del Ministerio de Trabajo.

Tampoco la propiedad es el elemento legitimador para la participación en la toma de decisiones de las asociaciones (organizaciones) sin ánimo de lucro. En las sociedades de capital, es la participación en la propiedad del capital, “que se integra por las aportaciones de todos los socios”¹¹⁹⁶, lo que “confiere a su titular legítimo la condición de socio y le atribuye los derechos” legales y estatutarios¹¹⁹⁷, y la participación no es democrática, sino que el voto es proporcional al volumen de capital aportado¹¹⁹⁸. Sin embargo, en las asociaciones (sin ánimo de lucro o de interés general), en la empresas de participación, de base mutualista, lo que confiere poder de decisión y legitima para tener la condición de socio, es ser destinatario y participe del objeto social de la entidad, la participación en su actividad, en el proceso de producción-distribución de bienes y servicios, como productores/consumidores¹¹⁹⁹; su gestión es democrática, a cada persona le corresponde un voto, compartiendo, como “criterios fundamentales, la estructura democrática de las asociaciones y su ausencia de fines lucrativos, así como garantizar la participación de las personas en éstas”¹²⁰⁰.

¹¹⁹⁴ La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por en las leyes. Artículo 353 C.C.

¹¹⁹⁵ Artículos 106.6; 113 LGSS.

¹¹⁹⁶ Artículo 1 *Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio*, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital.

¹¹⁹⁷ Artículo 91 *Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio*, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital.

¹¹⁹⁸ Artículo 188 *Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio*, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital.

¹¹⁹⁹ GARCÍA-GUTIERREZ FERNANDEZ, Carlos. La economía social o la economía de las sociedades de participación (las sociedades cooperativas y laborales) 1991, *Ob. Cit.* p. 195-216.

¹²⁰⁰ Exp. Mot. Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

Desde tal perspectiva, y teniendo en cuenta su realidad actual, los enfoques desde los que podemos analizar, siquiera experimentalmente de forma separada, el elemento legitimador de la participación en las Mutuas son: 1) el ente patrimonial; 2) la gestión (organización que gestiona) diversas parcelas de la Seguridad Social; y 3) el ente asociativo.

3.8.2.1. La Mutua como entidad patrimonial.

A la hora de analizar la realidad ontológica de las Mutuas, puede resultar útil diseccionar, a efectos analíticos, su patrimonio histórico, como “ente” de la organización colaboradora.

Cuando las Mutuas que venían actuando como mutualidades de seguros en el mercado del seguro obligatorio de accidentes de trabajo, acuerdan, a finales de 1966, mediante acuerdo asambleario, su refundación, adaptando su estructura y organización a la LSS/66, acuerdan también vincular toda su masa patrimonial al redefinido fin social de la entidad de colaborar en la gestión de la Seguridad Social, bajo la dirección y tutela del Ministerio de Trabajo.

Se puede decir que se trató de un acto de fundación por el que voluntariamente se acordó vincular un patrimonio propio a un fin social.

En tal sentido, se puede traer a colación la doctrina del Tribunal Constitucional¹²⁰¹, para quien el art. 34 CE¹²⁰² “se refiere sin duda al concepto de fundación admitido de forma generalizada entre los juristas y que considera la fundación como la persona jurídica constituida por una masa de bienes vinculados por el fundador o fundadores a un fin de interés general. La fundación nace, por tanto, de un acto de disposición de bienes que realiza el fundador, quien los vincula a un fin por él determinado y establece las reglas por las que han de administrarse al objeto de que sirvan para cumplir los fines deseados de manera permanente o, al menos, duradera”.

¹²⁰¹ STC 341/2005, de 21 de diciembre de 2005, a partir de lo expresado en la STC 49/1988, de 22 de marzo, cuya doctrina se reitera sintetizadamente en el ATC 224/2003, de 1 de julio.

Pero además, “tanto la manifestación de voluntad como la organización han de cumplir los requisitos que marquen las leyes, las cuales prevén, además, un tipo de acción administrativa (el protectorado) para asegurar el cumplimiento de los fines de la fundación y la recta administración de los bienes que la forman”¹²⁰³.

Para el Alto Tribunal, las competencias de los poderes públicos en la materia encuentran su razón de ser evidente “en la necesidad de proveer a la Administración de los instrumentos necesarios para asegurar que las fundaciones no se desvían de los fines de interés público que según el Código Civil (art. 35.1) les son propios”¹²⁰⁴, con la atención puesta en el interés general que conforme a lo previsto en el art. 34 CE debe presidir las fundaciones, desde su constitución hasta su extinción, teniendo, en este sentido, en cuenta que, en nuestro Ordenamiento jurídico, la extinción de la fundación escapa sustancialmente a la voluntad del fundador, expresada fuera del negocio fundacional, o del órgano de gobierno de la institución, lo que contribuye a evitar que se adultere su sentido (así resulta del art. 32 de la *Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones*), con lo que deberá tenerse en cuenta que la caracterización de las fundaciones como organizaciones sin afán de lucro no resultaría compatible con eventuales cláusulas de reversión que alcanzaran a bienes o derechos distintos de aquéllos con los que el propio fundador dotó a la fundación¹²⁰⁵.

A la hora discernir el marco jurídico, nada parece impedir que no fuese necesariamente, en todo caso, una ley sustantiva la reguladora del derecho de fundación¹²⁰⁶ y que, de manera específica, se pudiera entender regulado en la *LGSS*, donde, respecto al patrimonio histórico, se pueden encontrar las características señaladas por el TC.

¹²⁰² Se reconoce el derecho de fundación para fines de interés general, con arreglo a la ley.

¹²⁰³ Esta caracterización, en la que resulta esencial el interés público o social que ha de estar presente en todo ente fundacional, se manifiesta reiteradamente en los pronunciamientos de este Tribunal, bien sea para considerar insuficiente la calificación de las cajas de ahorro como fundaciones (SSTC 18/1984, de 7 de febrero, FJ 4, y 49/1988, de 22 de marzo, FJ 6).

¹²⁰⁴ STC 164/1990, de 29 de octubre, FJ 3.

¹²⁰⁵ STC 341/2005, de 21 de diciembre.

¹²⁰⁶ Son fundaciones las organizaciones constituidas sin fin de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general. Las fundaciones se rigen por la voluntad del fundador, por sus Estatutos y, en todo caso, por la Ley. Artículo 2. *Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones*.

De ser así, a la Mutua, entendida como entidad patrimonial de interés general, le correspondería una función de patronato¹²⁰⁷, cumpliendo el Ministerio de Trabajo con la de Protectorado¹²⁰⁸.

3.8.2.2. La Mutua como (conjunto de actividades) organización que gestiona diversas parcelas de la Seguridad Social¹²⁰⁹.

Dejando a un lado el patrimonio histórico, como base material de las organizaciones preexistentes en la que se basó su persistencia mediante la incorporación al sistema de la Seguridad Social, las Mutuas, haciendo también abstracción de su naturaleza, son organizaciones a las que la Seguridad Social les asigna recursos propios para que gestionen diversas parcelas de la propia Seguridad Social que tienen legalmente encomendadas.

Desde esta perspectiva, las Mutuas realizan un conjunto de actividades que son Seguridad Social, gestionando cuotas procedentes de las cotizaciones de empresas, trabajadores y autónomos, y suministrando prestaciones comprendidas en la acción

¹²⁰⁷ En toda fundación deberá existir, con la denominación de Patronato, un órgano de gobierno y representación de la misma, que adoptará sus acuerdos por mayoría en los términos establecidos en los Estatutos. Corresponde al Patronato cumplir los fines fundacionales y administrar con diligencia los bienes y derechos que integran el patrimonio de la fundación, manteniendo el rendimiento y utilidad de los mismos. Artículo 14. *Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones*.

¹²⁰⁸ Según el art. 34 de la *Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones*, el Protectorado velará por el correcto ejercicio del derecho de fundación y por la legalidad de la constitución y funcionamiento de las fundaciones. Entre sus funciones (art. 35), se encuentran: Informar, con carácter preceptivo y vinculante para el Registro de Fundaciones, sobre la idoneidad de los fines y sobre la suficiencia dotacional de las fundaciones que se encuentren en proceso de constitución; asesorar a las fundaciones sobre su régimen jurídico, económico-financiero y contable, así como sobre cualquier cuestión relativa a las actividades por ellas desarrolladas; velar por el efectivo cumplimiento de los fines fundacionales, de acuerdo con la voluntad del fundador, y teniendo en cuenta la consecución del interés general; verificar si los recursos económicos de la fundación han sido aplicados a los fines fundacionales; etc.

¹²⁰⁹ Alarcón Caracuel, M. R. y González Ortega, S.: *Compendio de Seguridad Social*, cuarta edición, Tecnos, 1991. Alonso Olea, M.; Tortuero Plaza, J. L.: *Instituciones de Seguridad Social*, decimoctava edición, Civitas, Madrid, 2002. Desdentado Bonete, A.: "Participación y burocracia en la gestión de la Seguridad Social española", *Cuadernos de la Cátedra de Derecho del Trabajo*, núm. 4, 1978. Gonzalo González, B.; Ferreras Alonso, F.: "La participación de los interesados en la gestión de la Seguridad Social", *Revista de Seguridad Social*, núm. 5, 1980. Meléndez Morillo-Velarde, L.; Pérez Campos, A. I.: "Comentario al artículo 60", en *Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2003. Rivero Lamas, J. y Román Castillo, J.: "Comentario al artículo 60", en *Comentario a la Ley General de la Seguridad Social*, Comares, Granada, 1999. Villa Gil, L. E. de la: "La participación social en la gestión", *Papeles de Economía Española*, núm. 12-13, 1982.

protectora de la Seguridad Social, de conformidad con lo dispuesto en la *LGSS* y con sometimiento pleno a sus normas, bajo las directrices que emanan del artículo 41 de la Constitución.

En consecuencia, no puede quedar mucha duda de que tales actividades no escapan al principio democratizador de la Seguridad Social, formulado en el artículo 129.1 de la Constitución, mediante la participación de los “interesados”.

Esto lleva a mirar a esta *organización* desde la perspectiva de las “organizaciones de participación”¹²¹⁰, donde la legitimación para participar vendría dada por la condición de interesado.

¿Quiénes son los “interesados” del art. 129.1 CE?

En la Seguridad Social en general, son, en primer lugar, “todos los ciudadanos”¹²¹¹, *para quienes* los poderes públicos (art. 41 CE) tienen la obligación de mantener un régimen público, “que garantice la asistencia y prestaciones suficientes en caso de necesidad, especialmente en caso de desempleo”, como destinatarios de tales garantías. En segundo lugar, se podrían considerar parcelas específicas de interés, de acuerdo con los contenidos de su acción protectora¹²¹² y la extensión de su campo de aplicación y la estructura del sistema de la Seguridad Social¹²¹³, en cuyo caso podríamos distinguir las diversas situaciones profesionales contempladas, o las diferentes situaciones protegidas (desempleados, jubilados, enfermos o accidentados, etc.)

Pero además del interés derivado de la situación de protegido actual, o las expectativas de serlo, está el de aquellos que contribuyen económicamente al sostenimiento de la Seguridad Social, interesados en que su dinero, al igual que en el caso de cualquiera

¹²¹⁰ Por todos: GARCÍA-GUTIERREZ FERNANDEZ, Carlos. La economía social o la economía de las sociedades de participación (las sociedades cooperativas y laborales) 1991, *Ob. Cit.* p. 195-216.

¹²¹¹ Corresponde a los poderes públicos “facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Art. 9.2 CE.

¹²¹² Artículo 38 *LGSS*.

¹²¹³ Artículos. 7-11 *LGSS*.

de las contribuciones que realizan a la cosa pública, se gestione eficientemente y tenga el destino programado. Aquí, además de los trabajadores cotizantes, se encontrarían los empleadores y el propio Estado.

En el caso particular de las Mutuas, los interesados son, en primer lugar, los trabajadores al servicio de las empresas asociadas, integrados, a través de ellas, en la respectiva Mutua, tanto en activo como en una situación de IT, ya que en el caso de los pensionistas, la Mutua constituye el capital coste de sus pensiones en la TGSS¹²¹⁴ y se desvincula de ella. Los intereses de aquellos trabajadores derivarán tanto de su condición de cotizantes, en cuanto al buen uso, administración y destino que se dé a los recursos puestos a la disposición de la Mutua, como en la de asegurados, sujetos del riesgo y destinatarios de sus servicios y prestaciones, en relación a su calidad, seguridad y contenidos, así como en las formas de prevenir los riesgos. También son interesados, los empresarios, como aportadores de cuotas y destinatarios de determinados servicios y atenciones por parte de la Mutua; los trabajadores de las Mutuas, en la que encuentran su modo de vida; y el Estado, como garante de la asistencia prestaciones.

El ámbito y contenido de la participación de tales interesados debe estar, lógicamente, en relación con el contenido y el objeto del respectivo interés, entendida aquélla, como no puede ser de otra manera, de acuerdo con el espíritu de nuestra Constitución, democrática y amplia, alcanzado a todos los niveles y ámbitos de decisión, dirección y representación.

Dicha participación, cuya regulación el art. 129.1 de la Constitución encomienda a la ley, dista mucho de la que se encuentra actualmente diseñada en nuestra legislación vigente (*LGSS*): reducida, básicamente, a la participación institucional en el control y vigilancia de las Entidades Gestoras¹²¹⁵ a través de las organizaciones empresariales y

¹²¹⁴.Las Mutuas constituirán en la Tesorería General de la Seguridad Social, hasta el límite de su respectiva responsabilidad, el valor actual del capital coste de las pensiones que, con arreglo a esta Ley, se causen por invalidez permanente o muerte debido a accidente de trabajo. El Ministerio de Trabajo aprobará las tablas de mortalidad y la tasa de interés aplicables para la determinación de los valores aludidos. Artículo 201.1 *LGSS*.

¹²¹⁵ Artículo 60 *LGSS*.

sindicales más representativas¹²¹⁶ junto a la Administración, donde a las Mutuas ni se las menciona¹²¹⁷.

3.8.2.3. *La Mutua como ente asociativo.*

Las Mutuas, como entidades titulares de la colaboración en la gestión, son, como las denomina la ley, “asociaciones de empresarios”, a las que las empresas y sus trabajadores, a través de ellas, y los trabajadores autónomos, en cuanto inscritas, las unas, o afiliados, los otros, respectivamente, y en situación de alta, se incorporan (temporalmente)¹²¹⁸ bajo distinta fórmula.

Se trata, en todo caso, de una asociación dentro de la Seguridad Social, vinculada y dependiente de las respectivas relaciones de Seguridad Social. Tales miembros no realizan, por otra parte, aportación alguna a la entidad, sino cotizaciones a la Seguridad Social que luego la Tesorería General de la Seguridad Social le transfiere para su aplicación estricta a los fines que tiene legalmente encomendados, y que posteriormente devuelve en buena parte¹²¹⁹.

Precisamente la aplicación excepcional del plazo de vigencia del convenio de adhesión, llevó a la patronal CEOE a la interposición de recurso contencioso administrativo¹²²⁰ contra la norma que la aprobó¹²²¹, cuyos argumentos denotan una idea de las Mutuas muy alejada de la que se desprende de la legislación vigente: “la citada

¹²¹⁶ Disposición adicional sexta del *Estatuto de los Trabajadores*; artículos 6.3 a) y 7.1 de la *Ley Orgánica de Libertad Sindical*.

¹²¹⁷ La participación institucional en el control y seguimiento de las Mutuas se lleva a cabo a través de la comisión de control y seguimiento. Art. 37 *Reglamento sobre Colaboración*.

¹²¹⁸ El convenio de asociación tiene normalmente, según el artículo 62.2 del *Reglamento sobre colaboración*, un plazo de vigencia de un año. Plazo que fue ampliado a tres años de manera excepcional y por una sola vez, por la disposición transitoria primera del *Real Decreto 38/2010, de 15 de enero*.

¹²¹⁹ Arts. 73, 87 y 201 *LGSS*; arts. 63, 66, 67, 73, 79, 90 *Reglamento sobre colaboración*. Disposición transitoria quinta de la *Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011*; *Resolución de 20 de junio de 2011*, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se determina el importe a ingresar por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social en el Banco de España como consecuencia de los resultados obtenidos en el ejercicio 2010.

¹²²⁰ Recurso 135/2010. (STS 853/2011, de 22 de febrero).

disposición vulnera el principio de libertad de empresa y crea un importante obstáculo al mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado en el que las Mutuas actúan” y “afecta frontalmente a los derechos y obligaciones de Mutuas y empresas, cuya libertad de contratación se ve directamente afectada”. Ampliación del plazo que el Tribunal (*STS 853/2011, de 22 de febrero*) no considera contraria al contenido esencial del derecho de empresa, haciendo referencia a la doctrina del Tribunal Constitucional¹²²², según la cual la libertad de empresa no es un derecho absoluto, siendo lícita la imposición de límites y restricciones por razón de su función social, siendo la misma Constitución la que, en su artículo 38, condiciona el ejercicio de esa libertad a “las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación”¹²²³. Como tampoco lo es al mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado en que las Mutuas actúan, dada la singular naturaleza y régimen jurídico de las Mutuas, que deriva de lo dispuesto en los arts. 67 y siguientes de la *LGSS*, refiriéndose al respecto a la *STS de 26 de febrero de 1999*, que hemos analizado más arriba, donde se destaca, entre otros extremos, la ausencia de ánimo de lucro. En el mismo sentido, se ha pronunciado la *STS 2336/2011, de 27 de abril de 2011* en recurso contencioso-administrativo interpuesto por FREMAP, Mutua nº 61, entre otros¹²²⁴, por el mismo motivo, pero, en este caso, con el argumento de que “prohíbe (cuanto menos castra o congela durante tres años) la libertad de empresa en el ámbito en el que se desenvuelven las Mutuas, y por ende el derecho a la libre competencia, de suerte que a la actora se le prohíbe -en ese periodo- ofrecer sus servicios y prestaciones a *terceros*, aunque pudieran ser de mejor calidad y superior atención que los *publicitados* por otras Mutuas”.

Pero es que, además, de lo anterior se desprende que, tanto el contenido y alcance normativo, como el modelo defendido por la patronal y el sector (al menos la mutua recurrente) contradicen el esquema básico que, al menos teóricamente, parece desprenderse de los arts. 67 y siguientes de la *LGSS*.

¹²²¹ Véase nota anterior.

¹²²² Recogida en la STC 152/2003, de 17 de julio.

¹²²³ STC 227/1993.

¹²²⁴ Impugna el art. 13.3 .f) (sobre incompatibilidades) y la Disposición Transitoria Primera del *Real Decreto 38/2010, de 15 de enero*, cuyo art. único modifica el *Reglamento sobre Colaboración* de las Mutuas.

Si la temporalidad del vínculo es contraria a la esencia asociacionista¹²²⁵, la “habilitación legal para regular el régimen del convenio de asociación, con inclusión de su plazo de vigencia y causas de extinción o pérdida de la misma”¹²²⁶ también lo es, pero se aleja completamente, también del mutualismo, el considerar mercado, objetivo de la libre empresa, dicha asociación, y terceros a los asociados, además de alejarse de los principios básicos de la Seguridad Social al defender un mercadeo de las prestaciones sociales.

Otra cosa es que tal competencia, pueda repercutir verdaderamente en unos servicios y prestaciones de mejor calidad y superior atención.

A partir de enero de 1967, las Mutuas dejaron de ser entidades (mutualidades) que practicaban el autoseguro, cuando también se extingue el mercado del seguro (obligatorio) de accidentes de trabajo, donde el producto era la cobertura de la responsabilidad del empresario, para pasar los riesgos profesionales a estar cubiertos por la Seguridad Social.

Las Mutuas, pasaron entonces, de ser entidades de mercado, a entidades de no mercado, pero cuyos servicios, que son de Seguridad Social pública, no se prestan de forma voluntaria o benéfica sino de manera necesaria, de acuerdo con la legalidad vigente.

Las primas, pagadas entonces para el autoseguro de tal responsabilidad de forma mutualista, pertenecían al conjunto de los empresarios y podían dar lugar, pese a la ausencia de ánimo lucrativo, a retornos sobre el pago efectuado inicialmente, una vez ajustado el precio, según la operación ingresos-gastos, y dotados los fondos al final del ejercicio; ajuste que se suele producir, por ejemplo, en las Sociedades Cooperativas, aunque, en este caso, fiscalmente tienen la consideración de beneficio las diferencias entre lo realmente pagado respecto a los precios de mercado¹²²⁷. Hoy, sin embargo, aquellas primas son cuotas que

¹²²⁵ Para el Tribunal Constitucional (Sentencia 135/2006, de 27 de abril), el fundamento de las asociaciones debe buscarse en la libre voluntad de los socios de unirse y de permanecer unidos para cumplir los fines sociales, creando entre ellos no sólo un vínculo jurídico «sino también una solidaridad moral basada en la confianza recíproca» (STC 218/1988, de 22 de noviembre). Esa agrupación permanente se plasma en una estructura organizativa, concretada en los correspondientes estatutos en virtud del *pactum associationis original* (STC 104/1999, de 14 de junio, FJ 2), cuya aceptación es un elemento esencial del acto de integración de los asociados (entre otras muchas, SSTC 218/1988, de 22 de noviembre, FJ 2, y 56/1996, de 16 de enero, FJ 9).

¹²²⁶ STS (Contencioso) 853/2011, FD 1º.

¹²²⁷ Art. 15 *Ley 20/1990, de 19 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Cooperativas*.

pertenecen a la Seguridad Social desde su devengo, sin que a los cotizantes corresponda derecho alguno de disposición sobre las mismas.

La legitimidad, en este enfoque societario, no estaría ligada, en absoluto, a la propiedad de las cuotas, ni al hecho de su cotización, a la que se vinculan los derechos de participación examinados en el apartado de arriba.

En las asociaciones no lucrativas, lo que reviste de legitimidad para participar en la toma de decisiones, para ser socios, es ser partícipe de las necesidades que colectivamente se pretenden cubrir, y tener directo interés en su fin social, ser destinatarios (usuarios) de los servicios, formando parte de la comunidad de intereses que dota de entidad a la asociación, cuya esencia radica en “permanecer unidos para cumplir los fines sociales, creando entre ellos no sólo un vínculo jurídico sino también una solidaridad moral basada en la confianza recíproca”¹²²⁸, que se plasma en una organización democrática sustentada en la igualdad de todos los asociados.

¿Cuál es, en el caso de las Mutuas, la comunidad de intereses?

El interés colectivo, comunitario, se suele concretar en el fin, en el objeto social de la entidad. Participar en dicho interés significa participar en el objeto social, ser su destinatario y partícipe, participar en su actividad, en el proceso de producción-distribución de bienes y servicios, como productores/consumidores¹²²⁹. Participación que configura el vínculo asociativo.

Tal objeto o fin de las Mutuas se suele plantear en torno a tres circunstancias: 1) el aseguramiento de la responsabilidad de los empresarios frente a las contingencias profesionales; 2) la colaboración en la gestión de la Seguridad Social; y 3) la cobertura de determinados riesgos de los trabajadores.

¹²²⁸ STC 218/1988, de 22 de noviembre.

¹²²⁹ GARCÍA-GUTIERREZ FERNANDEZ, Carlos. La economía social o la economía de las sociedades de participación (las sociedades cooperativas y laborales) 1991, *Ob. Cit.* p. 195-216.

a) El aseguramiento de la responsabilidad empresarial.

Esta es la circunstancia existente antes de la integración del seguro de accidentes de trabajo y de las Mutuas en la Seguridad Social, cuya comunidad de intereses la constituyen los empresarios sujetos a la responsabilidad por los riesgos profesionales de sus empleados, que voluntariamente se integran en la entidad, y cuyo vínculo asociativo estaba constituido por una relación de seguro mutuo.

Perspectiva del aseguramiento de la responsabilidad empresarial que, aunque cuenta con defensores¹²³⁰ que mantienen su vigencia dentro del sistema, lo que explicaría el tratamiento diferenciado de los riesgos profesionales, donde la Seguridad Social asume su gestión con la colaboración de las Mutuas, podemos entenderla superada, salvo que se le pueda imputar directamente por culpa¹²³¹, dentro de la Seguridad Social, y sustituida por el aseguramiento de los riesgos profesionales que afectan al trabajador¹²³² (tanto por cuenta ajena como propia).

b) La colaboración en la gestión de la Seguridad Social.

Si nos atenemos a la letra de la *LGSS*¹²³³, las Mutuas se constituyen por empresarios con el principal objetivo de colaborar con la Seguridad Social, sin perjuicio de la realización de otras prestaciones, servicios y actividades que le sean legalmente atribuidas. Tal asociación para colaborar con la Seguridad Social no tiene nada que ver con las agrupaciones contempladas en el artículo 77.4 *LGSS*¹²³⁴ constituidas a ese único efecto, en

¹²³⁰ DESDENTADO BONETE, A. Problemas de control de la incapacidad temporal. *Ob. Cit.* p. 20.

¹²³¹ Art. 123 *LGSS*; art. 42.3 *LPRL*; art. 317 *Código Penal*.

¹²³² Por todos: RODIGUEZ-PIÑERO, Miguel. Seguridad Social, riesgo profesional y accidente de trabajo. *Relaciones Laborales*, 2000 (I) p. 3-14.

¹²³³ Art. 68.1 *LGSS*.

¹²³⁴ La modalidad de colaboración de las empresas en la gestión de la Seguridad Social a que se refiere el apartado 1 de este artículo (*Las empresas, individualmente consideradas y en relación con su propio personal, podrán colaborar en la gestión de la Seguridad Social exclusivamente en alguna o algunas de las formas siguientes: a) Asumiendo directamente el pago, a su cargo, de las prestaciones por IT por contingencias profesional y las prestaciones de asistencia sanitaria y recuperación profesional. c) Pagando a sus trabajadores, a cargo de la entidad gestora obligada, las prestaciones económicas por IT. d) Asumiendo directamente el pago, a su cargo, de las prestaciones económicas por IT por contingencias comunes*) podrá ser autorizada a agrupaciones de empresas, constituidas a este único efecto, siempre que reúnan las condiciones que determine el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

cuyo caso, los empresarios que voluntariamente deciden asumir directamente determinadas prestaciones, se asocian para hacerlo de manera colectiva con sus propios recursos, reduciendo las cuotas mediante la aplicación del coeficiente fijado, a tal efecto, por el Ministerio de Trabajo. Aquí, la comunidad de intereses está constituida por los empresarios que ceden sus recursos a la agrupación para conseguir, por ejemplo, una más eficiente colaboración en las prestaciones a sus respectivos empleados.

En el caso de la Mutua, el objetivo de colaborar se traslada a ésta, pero es la Seguridad Social la que traslada recursos propios a la Mutua para que, más que colaborar, gestione determinadas contingencias de la Seguridad Social, de tal manera que el vínculo societario es, en el fondo, de Seguridad Social, tanto en el caso de los empresarios asociados como en el de los trabajadores autónomos adheridos. Vínculo, en este caso estricto, de Seguridad Social, que también mantienen los trabajadores al servicio de las empresas asociadas, en sus relaciones con la respectiva Mutua.

Desde esta perspectiva, encontramos una comunidad de intereses (consciente o inconsciente) integrada por los empresarios asociados y sus trabajadores, y los trabajadores autónomos adheridos.

c) La cobertura de determinados riesgos de los trabajadores.

Atendiendo a su actividad, las Mutuas tienen por finalidad prestar la protección adecuada, a los trabajadores integrados en ellas, ya sean asalariados o autónomos, frente a determinadas contingencias y en las situaciones contempladas en la *LGSS*. De tal manera que todas las actividades complementarias tendentes a tal objetivo tendrían un carácter instrumental.

Dichos trabajadores son los destinatarios, partícipes y usuarios de tal fin, constituyendo, desde este enfoque, la comunidad de intereses, que dota de sustancia a la entidad y, a sus miembros, de legitimidad para participar democráticamente en sus decisiones.

3.9. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.

Para poder explicar el funcionamiento y sentido actual de las organizaciones es necesario conocer su origen y los objetivos o necesidades que lo propició, su evolución, procesos de cambio y los grandes hitos y condicionamientos que han ido determinando su configuración y estructura actuales. Sólo con tal bagaje es posible abordar la proyección de las líneas maestras por las que podría discurrir su futuro.

En el caso de las Mutuas de Accidentes de Trabajo, su nacimiento está vinculado a la búsqueda, por parte del Estado, de fórmulas que garantizaran los derechos que la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 reconocía a los trabajadores frente a las contingencias profesionales, cuya efectividad recaía en la responsabilidad del empresario, mediante el aseguramiento de tal responsabilidad.

Dicho aseguramiento, aunque inicialmente se dejó a la iniciativa privada, estará regulado, desde el principio, por la legislación de accidentes de trabajo y sujeto al control e intervención estatal.

En ese contexto, las Mutuas aparecen como asociaciones de empresarios, sujetas a dicho control, con el objetivo de “sustituir sus obligaciones frente a los accidentes de trabajo” por un seguro mutualístico hecho a su costa.

La generalización del aseguramiento, condujo, de forma casi inmediata, a la socialización gremial de la responsabilidad y a la desincentivación de la prevención. Mediante la socialización del riesgo a través del seguro, la indemnización se transforma en un coste fijo, desvinculado del hecho inmediato de la accidentalidad, con lo que desaparece el recurso a criterios subjetivos de imputación de responsabilidad y, con ello, la función preventiva de la compensación. De tal forma que, cualquier incremento de los costes vinculado a la introducción de medidas preventivas y de seguridad, se convierte en un gasto superfluo.

Así, la transferencia de responsabilidad a la Mutua, u otra entidad aseguradora, acabó por desvirtuar el objeto fundamental de la Ley de 1900, de garantizar el derecho de los trabajadores a unas condiciones de trabajo higiénicas y seguras, apoyándose en la obligación del empresario de hacer frente a las consecuencias de un medio de trabajo inseguro, relegando la efectividad real de la Ley a su faceta compensatoria. Aunque también el Estado se sumó a esa orientación cuando, al asumir cada vez mayor grado de compromiso en la garantía de los derechos de los trabajadores, lo hace centrado casi exclusivamente en relación a la percepción de las correspondientes prestaciones.

Finalmente, la responsabilidad empresarial acabará recayendo exclusivamente en el mutualismo patronal, consagrando la exoneración empresarial por la subrogación de la Mutua en su posición jurídica.

En este sentido, el traslado de la responsabilidad empresarial a la Mutua significará que las cuestiones relativas a la siniestralidad se resuelvan directamente entre ésta y el trabajador, pasando el empresario a un segundo plano, cuyo papel se limita al abono de las primas. Eso, va a modificar paulatinamente la naturaleza originaria del seguro de responsabilidad civil, que irá configurando, progresivamente, una relación directa del trabajador accidentado con la Mutua, con la que aparece como asegurado no sólo el empresario (frente a los riesgos patrimoniales), sino también el trabajador (frente a los riesgos profesionales).

No obstante, paralelamente, las Mutuas van a ir asumiendo cierto papel de colaboradoras con las empresas en materia de prevención, mediante la prestación de ciertos servicios (revisiones médicas, suministro de botiquines, asistencia técnica), que a veces suministran manera voluntaria y arbitraria, según el volumen de primas de la empresa y como un medio de retención o captación de empresas.

A partir de la extinción del seguro privado de accidentes de trabajo, con la Ley de la Seguridad Social de 1966, las Mutuas, al perder su condición de entidades aseguradoras independientes, tendrán que superar dos importantes obstáculos para poder continuar

existiendo: la institucionalización del sistema de la Seguridad Social y, posteriormente, la constitucionalización de dicho sistema, mediante sendos procesos de transformación y adaptación, salvando posiciones encontradas, en ambas situaciones, con el aval de su demostrada eficiencia económica y empresarial.

El primero, las llevo a su integración en aquel sistema a partir del 1 de enero de 1967. Con la incorporación del aseguramiento de los riesgos profesionales al sistema público de la Seguridad Social, se estimó compatible la colaboración de entidades privadas que, sin ánimo de lucro, pudieran contribuir a la consecución de sus objetivos. Tal posibilidad, permitió a las Mutuas que optaron por adaptarse a la legislación de la Seguridad Social, incorporarse al nuevo sistema, aunque transformando su naturaleza y perdiendo, en parte, su autonomía e independencia, pasando, de ser aseguradoras, a entidades colaboradoras en la gestión de las contingencias profesionales de aquellas empresas, inscritas en la Seguridad Social, que se asocian opcionalmente a la Mutua de su elección para dichos efectos.

Técnicamente, el aseguramiento de las contingencias profesionales se organiza, de manera separada al de otras contingencias, conectado al concepto de responsabilidad empresarial y siguiendo criterios actuariales, mediante la fijación legal de las “tarifas de primas” a ingresar en el sistema en función de la siniestralidad registrada en los distintos sectores y actividades. Ello, sin embargo, no impedirá que se socialicen, en parte, sus costes y que se vislumbre la superación de la responsabilidad empresarial, como base sustentadora del tratamiento jurídico de la accidentalidad laboral.

El segundo, cuyo hito podemos situarlo en 1990¹²³⁵, las ha conducido, a través de una lenta metamorfosis, por un importante proceso de transformación, potenciación y publicación, que ha afectado a su constitución, organización, régimen económico, patrimonial y presupuestario, y supuesto la asignación de nuevas funciones y competencias, que se han extendido a la colaboración en la gestión de las contingencias comunes y la incorporación, como adheridos, de los trabajadores autónomos, además de la asunción de

¹²³⁵ Disposición adicional 14ª de la *Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1990*.

un papel cada vez más importante en el Sistema Nacional de Salud. Todo ello, sin perder su condición asociaciones de empresarios sin ánimo de lucro, que gestionan prestaciones y recursos públicos, manteniendo la titularidad del llamado patrimonio *histórico*, afectado estrictamente al fin social de la entidad.

En consecuencia, las actuales Mutuas ya no tienen nada que ver con las aseguradoras privadas de base mutualista que, antes de su institucionalización en la Seguridad Social, actuaban en el mercado del seguro de accidentes de trabajo. Ahora, se trata de entidades de “no mercado”, en el sentido de que sus servicios, sus condiciones y características, no están sujetos a la oferta y la demanda, sino que son prestaciones públicas, que se realizan, sin contraprestación, de manera necesaria y exigible, de acuerdo con la legislación vigente. Lo que ha supuesto la ruptura de su naturaleza, hasta quedar incorporadas al sector público, a través de las cuales el Estado presta la asistencia a los ciudadanos que le manda el artículo 41 de la Constitución. Como consecuencia de tales cambios, desde diferentes ángulos, se vienen plantando serias dudas sobre su verdadera naturaleza jurídica y su sentido actual, y, en particular, sobre el vínculo entre cada Mutua y sus empresarios asociados, los autónomos adheridos y los trabajadores asegurados; y el título legitimador de su actuación en el sistema público de la Seguridad Social.

Al respecto, y en primer lugar, pese a su denominación y definición vigentes, de acuerdo con la legislación que regula sus instituciones en España y los principios y características internacionales del mutualismo, hay que concluir que no son mutuas, o mutualidades, ni de derecho ni de hecho, y, desde esta última perspectiva, tampoco ajustan su funcionamiento real a los principios y características que definen a las empresas de participación, o de la economía social en general.

En cuanto “asociaciones de empresarios constituidas con el principal objetivo de colaborar en la gestión de la Seguridad Social”, hay que descartar que, dada su finalidad y funcionalidad actual, se trate de asociaciones amparadas por el derecho constitucional de asociación, ni en el sentido específico de los artículos 7 y 28.1, reservadas, respectivamente, a la defensa y promoción de los intereses económicos, y a la de los patronales en el sistema de relaciones industriales; ni tampoco en el general del artículo 22, concebidas como

instrumento de participación ciudadana, ni las Mutuas están amparada por las garantías de este artículo, sino sujetas a la previa autorización del Ministerio de Trabajo, quién tiene sobre ellas facultades de control, dirección y tutela, significando la retirada de autorización su disolución. De tal forma que, su existencia, está unida al adecuado desarrollo de las actividades que tienen legalmente encomendadas.

Sin embargo, su naturaleza asociativa encaja más dentro de las asociaciones de derecho público, en cuanto a la forma de su constitución, mediante reconocimiento legal, a su integración en la organización del Estado, a través del sistema de la Seguridad Social, y a los límites en su capacidad y en su actuación, bajo la dirección y tutela del Ministerio de Trabajo. Dicha actuación, además, persigue fines de interés general, cuya consecución está absorbida por el Estado, titular y garante de los mismos.

Por otra parte, a estas asociaciones se les atribuye la propiedad del “patrimonio histórico”, pero, si atendemos a la naturaleza, finalidad y permanencia de tal patrimonio, nos encontramos ante la puerta de un *ente fundacional* de naturaleza privada.

En este sentido, podría interpretarse que, cuando las Mutuas se refundaron mediante su integración en el sistema de la Seguridad Social, se estaba haciendo a través de la institucionalización, personificación, de patrimonio acumulado por su actividad hasta ese momento y su afectación estricta al nuevo fin social de la entidad. Con lo cual, no se estaría dando carta de naturaleza a una asociación sino a una fundación, a la que los empresarios se adhieren opcionalmente para la gestión de determinadas prestaciones. Sobre todo, si tenemos en cuenta que el vínculo entre la Mutua y sus asociados es una relación de Seguridad Social, no permanente y dependiente de la situación de alta en el sistema.

En definitiva, se puede afirmar que se trata de entidades de naturaleza singular, con un componente fundacional y otro asociativo, regidas por la *LGSS/94* bajo la dirección y tutela del Ministerio de Trabajo, cuya actividad de gestión de prestaciones públicas se realiza, no de manera concertada o contractual, sino desde dentro del propio sistema de la Seguridad Social, del que forman parte, y que condiciona su propia existencia, de tal manera que el cese en el desarrollo de dicha actividad conlleva aparejada su extinción.

Todo ello las ha colocado, al menos, y a pesar de sus componentes privados, en la órbita de las entidades de derecho público. Situación a la que se ha llegado, consciente o inconscientemente, a través de un goteo normativo, mediante sucesivas reformas, oportunistas, de la *LGSS* y del *Reglamento sobre Colaboración*, incorporadas a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, o a las de Acompañamiento, aunque también tienen su reflejo en la legislación presupuestaria, organizativa y contractual del Estado. Como consecuencia, el grueso de dichas reformas ha estado exento del necesario debate parlamentario, centrado y pausado, y ha generado un marco normativo complejo, reiterativo, falto de rigor y pleno de una creciente inseguridad jurídica.

También en dicho proceso, se echa en falta un planteamiento global, un modelo coherente con el diseño del sistema de la Seguridad Social y su gestión, reflexivo sobre su significado actual y su configuración de cara al futuro, contrastados con los interlocutores sociales y en el marco del Pacto de Toledo. Todo ello, no obstante, subordinado al desempeño eficiente de su papel central y razón de ser: la previsión y prevención de los riesgos profesionales, que se han visto, en todo este proceso de transformación, totalmente relegadas.

En consecuencia, si nadie actualmente se cuestiona su utilidad ni la necesidad de su permanencia, resulta imprescindible, para que puedan seguir contribuyendo al desarrollo y potenciación de la Seguridad Social pública y a la mejor satisfacción de las necesidades de trabajadores y empresarios, clarificar definitivamente su identidad y sus funciones dentro del sistema.

Toca, pues, al legislador aclarar su situación y, en tal sentido, se han puesto en marcha algunas iniciativas para su reforma.

La *Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social*, incluye (Disposición adicional 14ª) el mandato al Gobierno para que aborde, con la participación de los agentes sociales, en el plazo de 1 año, una reforma del marco normativo de aplicación a las Mutuas, con la finalidad de llevar al ordenamiento jurídico de la Seguridad Social lo establecido en el *Acuerdo sobre la reforma*

y el reforzamiento del sistema público de pensiones, en relación con la gestión llevada a cabo por las Mutuas.

Al respecto, si se quiere abordar, de verdad, una reforma de calado, que cuente con respaldo social suficiente, la participación se debería plantear abierta a “todos” los agentes sociales, incorporando a la economía social, a los autónomos, al sector público empresarial, y a los consumidores y usuarios.

Según la norma, dicha reforma debe realizarse con arreglo a los siguientes criterios y finalidades:

1. “Garantizar su función de entidades colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social, fundamentalmente respecto a la protección de los derechos de los trabajadores en el ámbito de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y en la gestión de la prestación económica de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes o de la correspondiente al cese de actividad de trabajadores autónomos”.

En este caso, se pretendería consolidar el papel colaborador de las Mutuas, centrado en la protección de los derechos de los trabajadores, con lo que conecta con la utilidad que, en su origen, el legislador buscó en ellas. Tal protección se vincula, por otra parte, al ámbito de sus actuales competencias, pese a que en la LGSS se consideran abiertas.

2. “Asegurar el carácter privado de las Mutuas, como asociaciones de empresarios amparadas por la Constitución, protegiendo la libertad del empresario, con la participación de sus trabajadores, en la elección de la Mutua respectiva y respetando su autonomía gestora y de gobierno, todo ello sin perjuicio del control y tutela a desarrollar por la Administración, atendiendo a su condición de entidades colaboradoras con la Seguridad Social”.

Según opiniones extendidas, la profundización en el actual proceso de publicación, colocaría a las Mutuas en una posición indiferenciada con las Entidades Gestoras. Con dicho objetivo, se pretendería corregir tal tendencia asegurando su carácter privado.

La amplitud y profundidad de la reforma necesaria depende del alcance que se le quiera dar a dicho carácter. En este momento, como integrantes del sector público estatal, se las puede calificar como entidades de derecho público, aunque su organización y administración sean de carácter privado. De tal manera que, resulta compatible un régimen público de Seguridad Social con su gestión privada, sin alterar la sustancia pública del sistema ni el carácter social del derecho a las prestaciones. En este sentido, no hay que perder de vista que las actividades de las Mutuas son actividades de Seguridad Social, sus relaciones con empresas y trabajadores son relaciones de Seguridad Social, que todos sus ingresos son recursos públicos, que las prestaciones que gestionan son públicas, y que, por tanto, toda su actividad debe estar regulada por la *LGSS*.

Distinto es que, el carácter privado se quiera derivar, necesariamente, de la condición de asociaciones de empresarios amparadas por la Constitución. Dado que las asociaciones de empresarios que, en sentido estricto, ampara la Constitución (art. 7), como hemos podido comprobar (apartado 3.3.1.) “contribuyen a la defensa y promoción de los intereses socio económicos que les son propios” y su creación y el ejercicio de su actividad son libres: ¿se pretende, con ello, que las Mutuas sean instrumento para la defensa de los intereses empresariales, patronales, en el ámbito de la Seguridad Social, al tiempo que gestionan la protección de los derechos de los trabajadores en el mismo ámbito?; ¿Se quiere, también, liberalizar su creación y acceso a la colaboración en la gestión de la Seguridad Social?

De cualquier forma, sea cual fuere la orientación del ente asociativo, la continuidad de las Mutuas como asociaciones exclusivamente de empresarios, sólo tiene sentido si se mantiene el principio de responsabilidad patronal por el riesgo profesional, con independencia de que su aseguramiento se hiciera directamente en ellas, o haya sido transferido a la Seguridad Social.

Otra cosa es que se busque proteger la libertad de la empresa (distinta del derecho de asociación o “sindicación”), con la participación de sus trabajadores, para integrarse o abandonar la entidad correspondiente, medida, por otra parte, con la que se preservaría una cierta competencia entre las Mutuas, donde, en función de la atención y calidad de los servicios que “ofertan”, tanto desde el punto de vista de la empresa como del de sus

trabajadores, puestos de acuerdo, elijan la entidad que más les satisfaga. Lo que, además, dificultaría las prácticas abusivas de captación de empresas e incentivaría su eficiencia total.

Todo ello, dice la disposición que estamos comentando, sin perjuicio del control y tutela a desarrollar por la Administración, atendiendo a su condición de entidades colaboradoras con la Seguridad Social. Desaparecería, con ello, la actual función de “dirección”, que corresponde al Ministerio de Trabajo. Sin embargo, dicha dirección no es real, y los controles tienen un contenido más bien administrativo y burocrático. En la práctica, las Mutuas vienen funcionando, internamente, como empresas con una gran autonomía, que ven en el Ministerio un acompañante incomodo y un lastre para su desarrollo. En tal sentido, si el Ministerio dirige, y además le corresponden las funciones de inspección y control; ¿no le cabría responsabilidad cuando se presentara alguna irregularidad?

En todo caso, si el mantenimiento de un sistema público de Seguridad Social es una responsabilidad del Estado, a quién corresponde su ordenación, jurisdicción e inspección, mientras que las funciones de dirección y tutela de las entidades gestoras, servicios comunes y entidades colaboras, se ejercen por el Ministerio de Trabajo, una menor intervención administrativa en las Mutuas habría que compensarla con una mayor participación y controles internos.

3. “Articular su régimen económico promoviendo el equilibrio entre ingresos y costes de las prestaciones, garantizando su gestión eficiente y transparente, así como su contribución a la solidez y mejora del Sistema de Seguridad Social”¹²³⁶.

¹²³⁶ En este sentido, su Exposición de Motivos anuncia, sin un desarrollo en el texto, un ajuste de la cuota de contingencias profesionales a los costes de las prestaciones y de su gestión, y de la prevención de la siniestralidad y demás riesgos laborales para cada sector de actividad, para lo que durante cinco años se realizará una evaluación anual de los costes de las prestaciones derivadas de contingencias profesionales

La estabilidad presupuestaria es ya un principio constitucional, aunque su equilibrio sólo está previsto para las Corporaciones Locales¹²³⁷. Pero lo que parece haber detrás de esta directriz, es la reivindicación empresarial de adecuar las cotizaciones al coste real de las prestaciones, participando así de la eficiencia económica de las Mutuas y, en su caso, de la reducción de las contingencias. Lo primero, colisionaría con el principio de caja única y restaría recursos para incorporar mejoras, por ejemplo respecto al tratamiento de las enfermedades profesionales; mientras que lo segundo, está más vinculado a la prevención y a las mejoras en los modelos de organización empresarial. Llevado a su extremo, a cero contingencias, el coste sería cero.

4. “Establecer que los órganos directivos de las Mutuas se compondrán de las empresas con mayor número de trabajadores mutualizados, de otras designadas paritariamente por las organizaciones empresariales y de una representación de las organizaciones sindicales más representativas”.

Con ello, se garantizaría su control por las grandes empresas, acompañadas de una representación paritaria institucional de patronal y sindicatos. Pero la paridad ya estaría rota, para recomponerla sería necesario incluir también una representación social de los trabajadores “afiliados” a (o en) la Mutua.

5. “Promover, dada su condición de entidades colaboradoras con la Seguridad Social, el debido desarrollo de la participación de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, de las asociaciones profesionales más representativas de los trabajadores autónomos, de los sindicatos más representativos y de las Comunidades Autónomas, en sus órganos de supervisión y control.”

Aquí, como novedad, se daría entrada a las Comunidades Autónomas y a la

¹²³⁷ JEFATURA DEL ESTADO. *Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011*. En cuyo nuevo texto se establece, distinguiendo entre “principio de estabilidad” y “equilibrio presupuestario”, que “todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”. “El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros”, mientras que “las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario”.

participación institucional de los trabajadores autónomos, aunque este colectivo, sobre el que no cabría ninguna duda sobre su condición de mutualista, queda relegado a un segundo nivel de participación, limitada a los órganos de supervisión y control.

Por otra parte, también la de la *Ley 27/2011*, de 1 de agosto, anuncia en su Exposición de Motivos, sin un desarrollo en el texto, el establecimiento de programas de gestión de los procesos de incapacidad temporal de muy escasa duración.

Las Mutuas como entidades singulares de participación para la gestión social de la Seguridad Social.

Frente a algunas de las directrices señaladas, y de cara a la futura regulación de las Mutuas, proponemos, al amparo del artículo 129.1 de la Constitución, un modelo participativo de gestión paritaria¹²³⁸, integrado por empresas y sus trabajadores, y por trabajadores autónomos, sujeto a los esquemas básicos de la economía social, de acuerdo con los planteamientos que se exponen seguidamente.

La Seguridad Social, como sistema público de solidaridad nacional, constituye uno de los avances más importantes de la humanidad, cuyos valores, frente a la crisis generalizada y desconcierto que vivimos globalmente, deben ser preservados.

En tal sentido, como tiene sentado nuestro Tribunal Constitucional, lo que consagra un régimen público unitario de Seguridad Social para todos los ciudadanos, es la protección del ciudadano ante situaciones de necesidad, que se concibe en la Constitución como una función social del Estado.

¹²³⁸ Al igual que ya lo fueron para el legislador de 1900, podrían servir de modelo las BGs (*Berufsgenossenschaften*) alemanas, entidades, de naturaleza mutual y de derecho público, dirigidas paritariamente por empresas y trabajadores, encargadas de la gestión del seguro de accidentes de trabajo de la Social, con competencias en prevención, rehabilitación y compensación.

Al respecto, se pueden delimitar tres pilares constitucionales sobre los que apoyar la actuación de los poderes públicos:

1. El mantenimiento de “un régimen público de la Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad” (Art. 41), que se ve complementado con la obligación de garantizar pensiones adecuadas periódicamente actualizadas, que permitan la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad (Art. 50).
2. Velar por la seguridad e higiene en el trabajo (art. 40.2). Mandato que conecta con el de organizar y tutelar la salud pública, a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios (art. 43.1), y con la obligación de realizar una política de prevención, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (art. 49).
3. El establecimiento de un marco legal para la participación de los interesados en la Seguridad Social (Art. 129.1).

Sobre tales premisas, el Estado, que tiene la obligación de mantener un sistema público de Seguridad Social, puede organizar su gestión a través de su propia Administración, o contar con la participación de entidades específicas, públicas o privadas, de cara a la mejor consecución de los objetivos que tiene encomendados, que se traduce en optimizar las prestaciones garantizadas mediante un uso eficiente de los recursos.

Nada impide que el Estado, al objeto de alcanzar mejor sus objetivos sociales, se sirva de la participación e implicación de los propios interesados, sobre todo, cuando se realizara a través de organizaciones de participación democrática, cuyo vínculo para la integración y legitimación individuales, viniera determinado, exclusivamente, por el interés en la satisfacción de sus propias necesidades, a través de la actividad de la organización. Todo ello, en la órbita del esquema teórico del cooperativismo internacional, la economía social o la empresa de participación.

Respecto al posible encaje de las Mutuas, de acuerdo con los pilares apuntados, éstas constituyen, en principio, un instrumento privilegiado para la participación constitucional de los interesados en la Seguridad Social, abiertas a las empresas y a sus trabajadores, dada su experiencia y demostrada eficiencia, y sus peculiaridades como entidades asociativas, sin ánimo de lucro, gestionadas democráticamente, aunque sujetas a la legislación de Seguridad Social y sometidas al control estatal.

Ello, como un instrumento integrado para hacer frente a la siniestralidad, o los riesgos profesionales, desde la prevención, pasando por la asistencia, hasta la integración laboral de los afectados, el sistema de pensiones derivadas de las contingencias profesionales y el resto de las prestaciones que tienen encomendadas, con la participación e implicación de todos los actores del sistema, corresponsabilizándose del buen uso de la solidaridad nacional y la lucha contra las actitudes fraudulentas.

Pero sí, como hemos comentado, la atribución paulatina de nuevos papeles a Mutuas ha sobrepasado su configuración inicial y modificado la esencia de su naturaleza, de tal manera que ya no son mutuas aseguradoras de la responsabilidad empresarial, ni patronales, ni su actividad se reduce a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, ni, tampoco las asociaciones de empresarios definidas en el art. 68 *LGSS*, ni su configuración actual tienen un encaje claro en el vigente panorama legislativo asociacional, cualquier intento de redefinición, debería pasar por un reconocimiento de su actual realidad.

En tal sentido, su verdadera virtualidad radica en que son organizaciones¹²³⁹ que, dentro del sistema de la Seguridad Social, agrupan, formando todas parte de ellas, a empresas y a sus trabajadores, y a trabajadores autónomos, reguladas por la *LGSS* para el suministro de prestaciones comprendidas en su acción protectora, con el objetivo de garantizar los derechos de los trabajadores en dicho ámbito, bajo las directrices que emanan del artículo 41 de la Constitución.

Ello, obliga a considerar a las Mutuas sujetas al principio democratizador del artículo 129.1 de la Constitución, mediante la participación de los interesados, y a mirarlas desde la perspectiva de las organizaciones de participación.

Organizaciones en las que lo que reviste de legitimidad para participar en la toma de decisiones, para ser socios, es ser partícipe de las necesidades que colectivamente se pretenden cubrir y tener directo interés en su fin social, ser destinatarios (usuarios) de los servicios, formando parte de la comunidad de intereses, que se plasma en una entidad democrática sustentada en la igualdad de todos los asociados.

Si, en el caso de las Mutuas, el objeto social es colaborar en la gestión de la Seguridad Social para cubrir determinados riesgos de los trabajadores, garantizando los derechos que al respecto le corresponden, la comunidad de intereses, que dota de sustancia a la entidad y a sus miembros de legitimidad, para participar democráticamente en sus decisiones, la conforman las empresas asociadas y sus trabajadores, y los trabajadores autónomos adheridos.

Se entraría, con ello, en la *gestión social* de la Seguridad Social mediante entidades singulares de participación, o en su caso de economía social, lo que no impediría mantener algunos de los pilares que, en el modelo actual de las Mutuas, se vienen considerando fundamentales, como la gestión privada y autónoma, la eficiencia, la libertad de elección de la entidad, y el control de los procesos de incapacidad temporal.

La continuidad de las Mutuas en el sistema de la Seguridad Social, se ha justificado históricamente por su eficiencia, basada en una gestión privada de prestaciones (públicas) de la Seguridad Social, garantizadas, en última instancia, por el Estado. Por eso, en definitiva, hablar de eficiencia de las Mutuas es hablar de eficiencia del sistema de la Seguridad Social, o parte del mismo.

En consecuencia, si eficiencia es la capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado, en las Mutuas, que gestionan y administran prestaciones, patrimonio y fondos públicos, dicha capacidad habría que evaluarla también en la medida

¹²³⁹ Asociación de personas regulada por un conjunto de normas en función de determinados fines.

en que, de acuerdo con el art. 41 de la Constitución, garantizan la mejor protección, ante determinadas situaciones de necesidad, de los ciudadanos integrados en ellas.

Sin embargo, dicha capacidad se ha venido valorando desde una perspectiva económica, en relación con la asignación y utilización de los recursos públicos, y en función de la satisfacción mostrada por los empresarios en sus relaciones con la Mutua y su preferencia frente a las Entidades Gestoras.

En las Mutuas, entidades sin ánimo de lucro y, por tanto, sin distribución de resultados positivos (aunque sí los negativos), el principal incentivo material para la búsqueda de la eficiencia hay que conectarlo, tradicionalmente, con las altas retribuciones de sus directivos (entre las de mayor cuantía de las consignadas en los Presupuestos Generales del Estado) y otros incentivos económicos que se han trasladado a los niveles ejecutivos y medios, así como a los profesionales colaboradores.

Dicho enfoque, podría cambiar en la medida en que, en los órganos de dirección, la búsqueda de la eficiencia económica estuviese equilibrada con la búsqueda de la eficiencia social.

También, mediante la libertad de elección, por acuerdo entre la empresa y sus trabajadores, como destinatarios de las prestaciones. Lo que propiciaría, como hemos comentado, el mantenimiento de una cierta competencia entre ellas, por diferenciarse en la calidad del trato, la atención y de los servicios prestados.

Centrarse en los derechos del trabajador (y la satisfacción del “asegurado-cliente”), debería suponer centrarse en las contingencias profesionales, potenciar la especialización de las Mutuas en su prevención, asistencia sanitaria y recuperación, mejorar el tratamiento de las enfermedades profesionales (una de las asignaturas pendiente de nuestro sistema), y actuar para su reducción, teniendo en cuenta la relación causa-efectos.

En este sentido, podrían servir para canalizar la socialización de la prevención, sobre todo de las pequeñas y medianas empresas, y abandonar el mercado de las Sociedades de Prevención.

En cuanto a los resultados de la eficiencia económica, como ha quedado dicho, no se deberían habilitar procedimientos que, a través de la reducción de las cuotas signifiquen el reparto de los resultados positivos de las Mutuas entre los empresarios asociados, que iría contra la unidad de caja y la solidaridad nacional. Otra cosa es que se disminuyan las cuotas en relación directa a la disminución de costes para el sistema, por reducirse la siniestralidad o los procesos de incapacidad temporal, como consecuencia planes pactados, con lo que actuarían de incentivos para atajar sus causas en origen.

En cuanto al objetivo de dotar a las Mutuas de mayores competencias para el control de las enfermedades comunes, implicándolas en su seguimiento mediante la gestión de las altas y las bajas, que reclaman los empresarios, su función podría quedar reforzada y legitimada en la medida en que se tratara de entidades integradas tanto por empresas, como por sus trabajadores y por autónomos. Teniendo en cuenta, no obstante, que el absentismo, en sentido estricto, es algo más ligado al propio sistema organizativo de cada empresa que hay que atajar, sobre todo, con medidas internas.

En definitiva, el papel de las Mutuas, como colaboradoras fieles con el sistema de la Seguridad Social, es el de contribuir a la mejor garantía de los derechos de los trabajadores, lo que implica cubrir adecuadamente los estados de necesidad, pero, también, evitar, con todas las garantías necesarias, que sean concedidas ayudas a quienes, no reuniendo las condiciones para acceder a las mismas, pretenden defraudar la solidaridad del sistema.

BIBLIOGRAFÍA.

ALARCÓN CARACUEL M. R. *El derecho de asociación obrera en España (1839-1900)*. Madrid: Ediciones de la Revista de Trabajo. 1975.

ALARCÓN CARACUEL, M - GONZALEZ ORTEGA, S. *Compendio de Seguridad Social*. (4ª Ed.) Madrid: Tecnos, 1991.

ALBALADEJO M. *Derecho Civil I. Introducción y Parte General*. (17ª) Madrid: Edisofer 2006.

ALCANTARA Y COLON, José Miguel. De la responsabilidad subsidiaria del Instituto Nacional de la Seguridad Social en los supuestos de anticipos de prestaciones por las Mutuas. *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Legislación*. nº. 3, 1995, p. 756-759.

ALCANTARA Y COLON, José Miguel. Algunas reflexiones añadidas al tema de la competencia del INSS para determinar la contingencia en Incapacidad Temporal, asegurada por una Mutua a la luz de la nueva doctrina del Tribunal Supremo. *Revista Jurídica. Región de Murcia*. nº. 25, 1998, p. 75-85.

ALEGRE LÓPEZ, Juan. *La reforma de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales: Ley 54-2003 de 12 de diciembre, Real Decreto 171-2004 de 30 de enero*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.

ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL. *Declaración de la Alianza Cooperativa Internacional sobre la identidad cooperativa*. Madrid: COCETA - INFES. 1996.

ALMANSA PASTOR, José M. *Derecho de la Seguridad Social*. (7ª Ed), Madrid: Tecnos, 1991.

- ALONSO OLEA, Manuel. La Seguridad Social: Presente, pasado y futuro. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Madrid: Fraternidad-Muprespa y UNED. 2.000. p. 159-188.
- ALONSO OLEA-TORTUERO PLAZA. *Instituciones de la Seguridad Social*. Madrid: Civitas, 2002.
- ALONSO SOTO, F. Las cooperativas como protagonistas de la economía social. *REVESCO*. 1985. (53) p. 91-120.
- ALVAREZ BUYLLA, A. *La cuestión obrera y las leyes* (reedición) ZYX, 1969.
- ÁLVAREZ CORTÉS, Juan Carlos. Breves notas respecto de la gestión y el reconocimiento de las prestaciones de incapacidad temporal (O sobre como las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social pretenden arrogarse derechos que no les corresponden). STSJ de Aragón de 9 de septiembre de 2005. *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*. 2006, (83): 209-224.
- ALVAREZ MONTERO, Antonio [et al.] MONEREO PÉREZ, José Luis, MOLINA NAVARRETE, Cristóbal, MORENO VIDA, María Nieves. *Comentario a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y sus desarrollo reglamentarios*. Granada: Comares, 2004.
- ÁLVAREZ PATALLO, José Andrés. Guía básica para los cambios de contingencia en la prestación de incapacidad temporal. *Estudios de Deusto*. 2004, 52 (1) p. 43-67.
- ALVAREZ RICO, M.; GONZALEZ-HABA GUIADO, V. M. *Administración y Función Pública en España*. Madrid: Libertarias/Prodhufi, 1992.
- AMAT. *Modernización de la Seguridad Social. Su proyección sobre las Mutuas. Prioridades del Sector de Mutuas de Accidentes de Trabajo*. Informe y propuestas de AMAT. Junio 2004. Madrid: AMAT. 2004.
- ANGULO RODRIGUEZ, L. D. Nueva perspectiva de las mutualidades de previsión social, *Noticias de la Unión Europea*, CISS, nº. 139-140, 1996.

- APARICIO PÉREZ, Juan Carlos. Nuevos horizontes de la Seguridad Social. Monográfico sobre "*Las reformas laborales y de la Seguridad Social de 1997*", nº. 2, 1998, p. 61-76.
- APARICIO PÉREZ, Juan Carlos. El futuro de la Seguridad Social. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Madrid: Fraternidad-Muprespa y UNED. 2.000, p. 205-218.
- ARTOLA, Miguel. *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*. Madrid: Alianza Universidad. 1981.
- ARUFE VARELA Alberto Un apunte sobre la sucesión en la gestión, por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, de la incapacidad temporal por contingencias comunes en el Régimen General. *Revista Española de Derecho del Trabajo*. Nº. 110, Marzo-Abril 2002.
- AVALOS MUÑOZ, L. M. Antecedentes históricos del mutualismo, *CIRIEC-España*, nº. 12, 1991, p. 40.
- AVALOS MUÑOZ, Luis Miguel. Relevancia socioeconómica de las mutualidades de previsión social en España. *CIRIEC. Legislación y Jurisprudencia*. nº. 10, 1999, p. 79-94.
- BALLESTERO, ENRIQUE. *Teoría Económica de Cooperativas*. Madrid: Alianza Editorial. 1983.
- BALLESTERO, ENRIQUE. *Economía social y empresas cooperativas*. Madrid: Alianza Editorial. 1990.
- BAREA TEJEIRO J. y MONZON CAMPOS J. L. *Libro Blanco de la Economía Social en España*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1992.
- BAREA TEJEIRO, J. La Economía Social en España. *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*. nº. 12, 1991, p. 8-16.
- BAREA TEJEIRO, J.; MONZÓN CAMPOS, J. *Libro Blanco de la Economía Social en España*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.

- BAREA TEJEIRO, J.; MONZÓN CAMPOS J. L. (Dir.) *Informe de síntesis sobre la Economía Social en España en el año 2000*. CIRIEC- España, Valencia, 2002.
- BARREIRO GONZALEZ, Germán. Responsabilidad en orden al pago de prestaciones del sistema de seguridad social (Mutuas patronales de accidentes de trabajo). Comentario a la STS (sala 4) de 28 de septiembre de 1992. *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Legislación*. nº. 4, 1993, p. 581-585.
- BAYÓN CHACÓN, G. La nueva reglamentación del Mutualismo Laboral, *Revista de Derecho del Trabajo*, nº. 5, 1954, p. 89 y ss.
- BELTRÁN, VILLALVA, M. La propiedad y el control de las empresas. En: *Sociología industrial y de la empresa*. GARMENDIA, J.A.; NAVARRO, M. PARRA LUNA, F. (Eds.), Madrid: Aguilar, 1987, p.252-273.
- BENÍTEZ DE LUGO, F.: *Legislación y técnica de los seguros privados*. Tomo I. Madrid, 1930.
- BERJON, B. La institución mutualista. *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, nº. 4, 1973, p. 847-880.
- BERNARDO GONZALO, J.L. Y OTROS. *Código de Seguridad Social. Régimen General y Especiales*. Boletín Oficial del Estado. Madrid. 1991. Compilación legislativa anterior a la reforma.
- BILBAO, Andrés. *El accidente de trabajo: entre lo negativo y lo irreformable*. Madrid: Siglo Veintiuno de España, 1997.
- BLANCO RODRIGUEZ, J. E. Los órganos de gobierno de los Montepíos y Mutualidades; *Cuadernos de Previsión Social*, nº. 6, 1953, p. 39 y ss.
- BLANCO RODRIGUEZ, J. E.; AVILÉS L, M. H. *Mutualismo Laboral*. Madrid, 1957.

- BLASCO LAHOZ, José Francisco. La actuación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en el desarrollo de actividades de Prevención de Riesgos Laborales. *Actualidad Laboral, Revista Crítica de Teoría y Práctica*, nº. 29, 1997, p. 751-763.
- BLASCO LAHOZ, José Francisco. *Las Mutuas de accidentes de Trabajo y Enfermedades profesionales (Doctrina, Jurisprudencia, Formularios y Legislación)*. Valencia: Tirant lo Blanc, 1998.
- BLASCO LAHOZ, José Francisco. Las infracciones y sanciones en materia de Seguridad Social tras la publicación del nuevo texto refundido de Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social. *Actualidad Laboral*. nº. 9, 2001, p. 29-48.
- BLAZCO LAHOZ, J. F. (et al) *Curso de seguridad Social (12ª)*. Valencia: Tirant Lo Blanc, 2005.
- BLAZCO LAHOZ, J. F. Régimen jurídico de las entidades gestoras de la Seguridad Social (actualización RD 777/2011, de 3 de junio) TOL2.119.116 www.tirantonline.com
- BORRAJO DACRÚZ, Efrén. De la Previsión Social a la Protección en España: Bases histórico-institucionales hasta la Constitución. *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*. N. 3, 1989, p. 12-35.
- BORRAJO DACRUZ, Efrén. Fundamentos de la protección por accidente de trabajo: balance y expectativas (notas introductorias al estudio de la Ley de 1900). En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Madrid: Fraternidad-Muprespa y UNED. 2.000. p. 81-90.
- BRENAN, Gerald. *El laberinto español*. Madrid: Globus, 1994.
- CABRERA, Mercedes; DEL REY, Fernando *El poder de los empresarios. Política y economía en la España contemporánea (1875-2000)*. Madrid: Taurus historia, 2002.
- CAJA LABORAL POPULAR DE MONDRAGON. *Nuestra experiencia cooperativa*. Mondragón: 1985.

- CALVO GALLEGO, F.L. *La obligación general de prevención y la responsabilidad civil o contractual del empleador*. Pamplona: Aranzadi, 1998.
- CALVO VÉRGEZ, Juan; prólogo de Isaac Merino Jara. *Mutualidades de previsión social: aspectos mercantiles y fiscales*. Madrid: Dykinson, 2009.
- CAMAS RODA, Ferran. La Incapacidad Temporal: Objeto y consecuencias de las últimas modificaciones legislativas. *Actualidad Laboral*. nº. 2, 1999, p. 27-43.
- CARR, Raymon. *España 1808-1975*, (9ª Ed.), Barcelona: Ariel, 1999.
- CARRASCO CARRASCO, Manuel. Bibliografía temática de Economía Social. *Revista Andaluza de Relaciones Laborales*. 1996. (1) 57-60.
- CASTILLO Santiago. Estudio Preliminar. En *Reformas Sociales. Informes (IV Tomos)*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Centro de Publicaciones. 1985.
- CASTILLO Santiago (Ed.) *Solidaridad desde abajo*. Madrid: Unión General de trabajadores, Centro de Estudios Históricos, 1994.
- CERVERA PAZ, Ángel. Percepción cooperativa de las cofradías de pescadores: un estudio empírico. *Revista de Estudios Cooperativo REVESCO* N° 103 - Tercer Cuatrimestre 2010, p.7-32- ISSN: 1885-8031 - www.ucm.es/info/revesco
- CIRIEC. *Manual para la elaboración de las cuentas satélite de las empresas de la economía social: Cooperativas y Mutuas*. Liege: CIRIEC-aisbl. Université de Liege au Sart-Tilman. 2006.
- CIRIEC- España. *Legislación y Jurisprudencia de Economía Social*. Revista Cuatrimestral, 1988-03. Valencia.
- CIRIEC-España. *Las Empresas Públicas, Sociales y Cooperativas en la Nueva Europa*. Valencia, 1994.
- CIRIEC-ESPAÑA. XIX *Congreso Internacional del CIRIEC. Las empresas públicas, sociales y cooperativas en la nueva Europa*. Valencia: CIRIEC-INFES. 1994.

- COLINA ROBLEDO, Miguel. La protección de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales en las normas internacionales de ámbito universal: La Organización Internacional del Trabajo. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Madrid: Fraternidad-Muprespa y UNED. 2.000 .p. 91-112.
- COMIN, F.; MARTÍN ACEÑA, P. (et al) *La empresa en la historia de España*. Madrid: Civitas, 1996.
- COMIN, F.; MARTÍN ACEÑA, P. (et al). *El poder de los empresarios. Política y economía en la España contemporánea (1875-2000)*. Madrid: Taurus historia, 2002.
- COMISIÓN EUROPEA (2007): *Manual para la elaboración de cuentas satélite de las empresas de Economía Social: cooperativas y mutuas*, Bruselas.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (CESE). *La Economía Social en la Unión Europea*. DI CESE 97/2007 Gr. III ahc.
- CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS. Secretaría Salud Laboral. *Las Mutuas de Accidente de Trabajo y Enfermedades Profesionales. Visión sindical CC.OO*. Dossier Mayo 2009.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. *Historia de la Legislación Social*. Madrid. 1987.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. *Dictamen sobre el anteproyecto de Ley sobre supervisión de los Seguros Privados*. Madrid: CES, 1994.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. *España 2010, Economía, Trabajo y Sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y Laboral*. Madrid: Consejo Económico y Social, 2011.
- CORREA CARRASCO, Manuel. *Accidente de trabajo, responsabilidad empresarial y aseguramiento*. Albacete: Bomarzo, 2008.

- CRUZ VILLALÓN, J. El nuevo régimen de gestión por las Mutuas de la Seguridad Social de la prestación económica por Incapacidad Temporal. *Relaciones Laborales, Revista Crítica de Teoría y Práctica*. nº. 4, 1996, p.7-30.
- CRUZ VILLALÓN, Jesús. El accidente de trabajo más allá del ejercicio de la actividad profesional. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Madrid: Fraternidad-Muprespa y UNED. 2.000. p. 271-294.
- DANNY Pieters. El futuro de los seguros de accidentes laborales y enfermedades profesionales en la Unión Europea. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Madrid: Fraternidad-Muprespa y UNED. 2.000. p. 189-204.
- DE ESTEBA, Jorge. *Las Constituciones de España*. (2ª Ed.) Madrid: Taurus, 1988.
- DE LA VILLA GIL- DESDENTADO BONETE (Dir). *La reforma del Sistema Español de Seguridad Social*. 1996. Estudia las reformas llevadas a cabo a partir de 1994.
- DE LA VILLA GIL, Luis Enrique. La influencia de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 en la construcción del Ordenamiento Laboral Español. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Madrid: Fraternidad-Muprespa y UNED. 2.000. p. 3-36.
- DEANE, PHYLLIS. *La primera revolución industrial*. (7ª Ed.) Barcelona: Península. 1989.
- DEFOURNY JACQUES. *Economía Social en Walonia*. Cuadernos de Trabajo (12). Valencia: CIRIEC-España. 1991.
- DESDENTADO BONETE, Aurelio. “Participación y burocracia en la gestión de la Seguridad Social española”, *Cuadernos de la Cátedra de Derecho del Trabajo*, núm. 4, 1978.
- DESDENTADO BONETE, Aurelio; DE LA PUEBLA PINILLA, Ana. Las medidas complementarias de protección del accidente de trabajo a través de la responsabilidad civil del empresario y del recargo de las prestaciones. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Madrid: Fraternidad-Muprespa y UNED. 2.000, p. 639-664.

- DESDENTADO BONETE, Aurelio. La responsabilidad empresarial por los accidentes de trabajo. Estado de la cuestión y reflexión crítica sobre el desorden en el funcionamiento de los mecanismos de cobertura. En: AA.VV., *El futuro de la jurisdicción social. Congreso de Magistrados del Orden Social*. Madrid: CGPJ, 2007.
- DESDENTADO BONETE, Aurelio. Problemas de control de la incapacidad temporal. En especial, el control por las Mutuas de accidentes de trabajo. En: AGUSTÍ JULIÁ, J.; FERGAS FERNÁNDEZ, J. (Coord.) *La Seguridad Social en continuo cambio: un análisis jurisprudencial*. Albacete: Bomarzo, 2010.
- DESROCHE, H. *Pour un traité de l'Economie Sociale*. París. CIEM. 1983. MOUREAU, J. *Essai pour une politique de l'Economie Sociale*. París. CIEM. 1982.
- DÍEGUEZ CUERVO, Gonzalo, Prestaciones empresariales de previsión. *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*. 2004, (4) p. 13-41.
- DUNLOP, John T. *Sistemas de relaciones industriales*. Barcelona: Península, 1978.
- DURÁN LÓPEZ, Federico. Origen, evolución y tendencias del Estado del Bienestar. *Relaciones Laborales*, nº. 9, 1996, p. 12-21.
- DURÁN LÓPEZ, Federico. La participación de los agentes sociales en el desarrollo de la protección social y de la prevención de los riesgos en el trabajo. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Madrid: Fraternidad-Muprespa y UNED. 2.000. p. 723-732.
- DURÁN LÓPEZ, Federico (Dir.). *Informe sobre riesgos laborales y su prevención. La seguridad y la salud en el trabajo en España*. (Informe DURÁN). Madrid: Presidencia del Gobierno, 2001.
- DURÁN LÓPEZ, F.; BENAVIDES, FERNANDO G. *Informe de salud laboral. Los riesgos laborales y su prevención: España 2004*. Barcelona: Atelier 2004.
- DURAND, P. *La política contemporánea de la Seguridad Social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991.

- DURENDEZ SAEZ, Ignacio. Régimen jurídico y control de la situación de Incapacidad Laboral Transitoria (ILT) derivada de enfermedad común. *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*. nº. 16, 1994, p. 86-99.
- ELORZA, A. Antología de "El Eco" de la clase obrera, *Revista de Trabajo*, nº. 27-28, 1969.
- ENGELS, F. *Del socialismo utópico al socialismo científico*. Moscú: Progreso. Ed s/f.
- ESCUADERO RODRIGUEZ, Ricardo. Una reforma parcial de las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo. Otras novedades de la Ley de Presupuesto Generales del Estado para 1990. *Relaciones Laborales*. 1990-II p. 1103-1117.
- ESCUADERO RODRIGUEZ, Ricardo; MERCADER UGUINA, Jesús R. El Reglamento sobre Colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo. Medidas laborales y de Seguridad Social en el Real Decreto-Ley 12/1995, de Medidas Urgentes en Materia Presupuestaria, Tributaria y Financiera. *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*, nº. 5, 1996, p. 96-118.
- ETZIONI, Amitai. *Organizaciones modernas*. México: Unión Tipográfica Editorial, 1991.
- FAJARDO GARCIA, Gemma; OLAVARRIA IGLESIAS, Jesús. Reseña de jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre entidades de economía social. Enero 1994 julio 1995. *CIRIEC. Legislación y Jurisprudencia*. nº. 7, 1995, p. 7-90.
- FARRERES BOCHACA, A.: "El mutualismo de seguros en España", *AISAM*, (40) 1992, p. 17.
- FERNÁNDEZ LÓPEZ, María Fernanda. Accidente de trabajo y relación de causalidad. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social, ob. cit.* p. 323-336.
- GARCÍA DE CORTÁZAR Y NEBREDA, Carlos. La protección de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales en las normas internacionales de ámbito regional: El Consejo de Europa. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social, ob. cit.* p.113-126.

GARCÍA JIMÉNEZ, Manuel. Economía Social: Economía de las necesidades para una nueva Europa solidaria. En: (VARIOS) *Las Empresas Públicas, Sociales y Cooperativas en la Nueva Europa*. XIX Congreso Internacional del CIRIEC. Valencia: CIRIEC-España. 1994. p. 413-418.

GARCÍA JIMÉNEZ, Manuel. La necesaria armonización internacional del Derecho Cooperativo: El caso español. *REVESCO*, N° 102, Segundo Cuatrimestre 2010. www.ucm.es/info/revesco

GARCÍA MORILLO, Joaquín. “Los derechos políticos: el derecho de reunión; el derecho de asociación”, en AA.VV., *Derecho Constitucional*, Vol. I, 4ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2000,

GARCÍA MURCIA J. El papel de las Mutuas en la Prevención de Riesgos Laborales. *Tribuna Social*. Abril, 1999, p. 32-46.

GARCÍA NINET, J. I. Sobre el reforzado papel de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades profesionales de la Seguridad Social y sobre los nuevos esfuerzos para el control de la Incapacidad Laboral Temporal. Algunas consideraciones de urgencia. *Tribuna Social*, nº. 77, 1997.

GARCÍA NINET, José Ignacio. Situaciones protegidas: Incapacidad Temporal, Incapacidad Permanente y Supervivencia. Régimen jurídico de las prestaciones y revisión de las incapacidades. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Madrid: Fraternidad-Muprespa y UNED. 2.000. p. 449-516.

GARCÍA QUIÑONES, Juan Carlos. Ampliación de la prestación por incapacidad temporal para los trabajadores por cuenta propia. *Documentación Laboral*. 2004, 1(70): 59-83.

GARCÍA ROMERO, Belén La gestión de las enfermedades profesionales por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. *Actualidad Laboral*, 2011 MAR 1-15; (5) p. 556-569.

- GARCÍA-GUTIERREZ FERNANDEZ, Carlos. La economía social o la economía de las sociedades de participación (las sociedades cooperativas y laborales) En: VARIOS *En memoria de María Angeles CIL LUEZAS*. Madrid. Alfa Centauro, 1991 p. 195-216.
- GARCÍA-GUTIERREZ FERNANDEZ, Carlos. Las sociedades cooperativas de derecho y las de hecho con arreglo a los valores y a los principios del Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional de Manchester en 1995: especial referencia a las sociedades de responsabilidad limitada reguladas en España. *Revista de Estudios Cooperativos (REVESCO)*, nº. 61, 1995, p. 53-88.
- GARCÍA-GUTIERREZ FERNANDEZ, Carlos. La empresa de participación: características que la definen. Virtualidad y perspectivas en la sociedad de la información. *Revista de economía pública, social y cooperativa (CIRIEC-España)* nº. 40, 2002, p. 99-122.
- GARMENDIA, José A. (et al). *Sociología Industrial y de la empresa*. Madrid: Aguilar, 1987.
- GARRIDO FALLA, F.; PALONAR OLMEDA, A.; LASADA GONZÁLEZ, H. *Tratado de derecho Administrativo*. I Parte General (14ª). Madrid: Tecnos, 2005.
- GARRIDO FALLA, F.; PALONAR OLMEDA, A.; LASADA GONZÁLEZ, H. *Tratado de derecho Administrativo II* (12ª). Madrid: Tecnos, 2006.
- GARRIDO TORTOSA, Fernando. *Historia de las clases trabajadoras IV, El trabajador asociado*. Madrid: ZERO, 1973.
- GIL CORONADO, Manuel. Las Mutuas de accidentes de trabajo como entidades susceptibles de indemnización de perjuicios. *Revista Jurídica de Andalucía*. 1994, (13): 567-582.
- GIL SUÁREZ, Luis. Responsabilidad civil o patrimonial derivada de accidente de trabajo: clases, elementos subjetivos y jurisdicción competente (I). *Actualidad Laboral*. Nº 10-2ª, Mayo, 2005. http://authn.laley.net/ra_laboc/2005/r10l_2005_es_1.html
- GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. *Anuario Económico y de Gestión. Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. Ejercicio 2006*. http://www.seg-social.es/stpri00/idcplg?IdcService=SS_GET_PAGE&siteId=Internet&nodeId=879

- GÓMEZ CABALLERO, Pedro. La formación para la prevención de riesgos laborales. *LA MUTUA, Revista Técnica de Seguridad Social y Prevención*, nº. 6, 2001, p. 6-32.
- GOMÉZ CABALLERO, Pedro. *La participación de los trabajadores y los funcionarios en la prevención de riesgos laborales*. Sevilla: Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2003.
- GÓMEZ FERREIRO, Francisco. El Fondo de Reserva de la Seguridad Social. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. 2001, p. 89-103.
- GÓMEZ-PALOMAR RORÍGUEZ, Julio. Consecuencias financieras del accidente de trabajo en el sistema de la Seguridad Social. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Madrid: Fraternidad-Muprespa y UNED. 2.000. p. 419-448.
- GONZALO GONZÁLEZ, B.; FERRERAS ALONSO, F.: “La participación de los interesados en la gestión de la Seguridad Social”, *Revista de Seguridad Social*, núm. 5, 1980.
- GONZALO GONZALEZ, Bernardo. El Mutualismo de Previsión Social y la Seguridad Social complementaria en España. En. AA.VV. *El sector no lucrativo en España*. Madrid: Escuela Libre Editorial. 1993 p. 333-384.
- GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*. Madrid: Fraternidad-Muprespa y UNED. 2.000.
- GONZALO GONZÁLEZ, Bernardo; LÓPEZ CUMBRES, Lourdes. Aspectos críticos de la protección de los riesgos profesionales en el sistema de Seguridad Social. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Madrid: Fraternidad-Muprespa y UNED. 2.000. p. 127-158.
- GUTIÉRREZ SOLAR Y CALVO, Beatriz. *Culpa y riesgo en la responsabilidad civil por accidentes de trabajo*. Madrid: Civitas, 2004.
- HAURIUO, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Barcelona: Ariel, 1970.
- HERNAINZ MARQUEZ, Miguel. *Tratado elemental de Derecho del Trabajo II (12ª)* Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1977.

- HERNÁNDEZ NAVARRO, Dolores; DÍAZ OJEDA, Matilde; MONTILLA FERNÁNDEZ, Ana. Precariedad en el empleo y prevención de accidentes de trabajo. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Madrid: Fraternidad-Muprespa y UNED. 2.000. p. 697-706.
- HIRSCHFLD, Andre. THOMAS Albert. *Homenaje a Charles Gide*. Cuadernos de Cultura Cooperativa. INTERCOOP. Argentina. 1967.
- HONDRICH, Karl Otto. *Desarrollo económico, conflictos sociales y libertades políticas*. Madrid: Fundación FOESSA, Euramérica, 1974.
- HOSELITZ, Best F.; MOORE, Wilbert. *Industrialización y Sociedad*. Madrid: Fundación FOESSA, Euramérica, 1971.
- HYMAN, Richard. *Relaciones Industriales. Una introducción marxista*. Madrid: H. Blume Ediciones, 1981.
- INSTITUTO FORMUTUA *Código de mutuas: compilación normativa sobre las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social*. Madrid: Instituto Formutua, 2003.
- JACCARD, Pierre. *Historia Social del Trabajo*, Madrid: Plaza y Janés, 1971.
- JEANTET, Thierry. *La Economía Social en Europa, o la tentación de la democracia en todas las cosas*. Valencia: CIRIEC-España, 2000.
- JIMÉNEZ AGUILAR, Juan. La Ley de Prevención de Riesgos Laborales desde una perspectiva empresarial. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Madrid: Fraternidad-Muprespa y UNED. 2.000. p. 713-722.
- JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, Francisco J. *Los Organismos Autónomos en el Derecho Público Español: Tipología y régimen*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. 1987.

- JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, A. Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. En. AAVV. *El sector no lucrativo en España*, Madrid: Escuela Libre Editorial, 1993, p 315-332.
- JORDANA DE POZAS. El principio de unidad y los seguros sociales. *Revista de Trabajo*, 21-22, 1941, p. 13 y ss.
- LAFUENTE SUÁREZ, José Luis El sistema de incentivos para la reducción de cotizaciones por contingencias profesionales. Análisis crítico de urgencia. *Actualidad Laboral*, N.º 13, Quincena del 1 al 15 Jul. 2010, Tomo 2.
- LANDES, D. *Progreso tecnológico y revolución industrial*. Madrid: Tecnos, 1979.
- LASARTE ÁLVAREZ, Carlos. *Principios de Derecho Civil III. Contratos*. Madrid: Marcial Pons, 2007.
- LASARTE ÁLVAREZ, Carlos. *Principios de Derecho Civil I. Parte General y derecho de la persona*. (14ª) Madrid: Marcial Pons. 2008.
- LAWLOR, Teresa; RIGBY, Mike; PÉREZ HERNANDO, Sonia. La prevención de riesgos laborales en la pequeña y mediana empresa: el papel de los agentes de intervención externos. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. nº. 26, 2000, p. 93-111.
- LLOBREGAT HURTADO, M. L. *Mutualidad y empresas cooperativas*. Barcelona: Bosh, 1990.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis Adscripción obligatoria a las Cámaras Oficiales y libertad negativa de asociación, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Nº 33, 2000, p. 115-130.
- LÓPEZ PENA, Isidoro Los orígenes de intervencionismo laboral en España: El Instituto de Reformas Sociales. *Revista de Trabajo*, núm. 25, 1969, p. 9-44.
- LOREDO FERNÁNDEZ, Enrique; SUÁREZ SERRANO, Eugenia; VENTURA VICTORIA, Juan. Discrecionalidad directiva en las Mutuas de Accidentes de Trabajo. *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*. 2001, (10) p. 465-483.

- LORENTE SARINENA, Marta; GARRIGA ACOSTA, Carlos. Certeza jurídica VS. Justicia social: La Ley de Accidentes de Trabajo y el liberalismo jurídico español. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Madrid: Fraternidad-Muprespa y UNED. 2.000. p. 61-80.
- LORENZO DE MEMBIELA, Juan B. Alta de oficio de incapacidad temporal por la inspección médica del SESCAM sin informe de especialista durante la sustanciación de un proceso de protección de derechos fundamentales. *Actualidad Administrativa*. 2007, (1) p. 673-685.
- LOZANO LARES, Francisco. *El mutualismo patronal en la encrucijada: de la doctrina del riesgo profesional a la debida prevención de los riesgos laborales*. Sevilla: Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Mergablum, 2002.
- LOZANO LARES, Francisco. La funcionalidad preventiva de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*. 2006, (87) p. 127-167.
- LOZANO, M. ^a Belén; MIGUEL HIDALGO, Alberto de; PINDADO GARCÍA, Julio. Propiedad y gestión en el mercado de control empresarial: un enfoque de agencia. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*. 2005, 34 (124) p. 113-139.
- MALUQUER, José. *Curso inicial del retiro obrero.*, Barcelona: Orbis, Biblioteca de Economía Española, 1986.
- MARTÍN CORREA, José María. Accidente de trabajo. Ampliación del concepto. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Madrid: Fraternidad-Muprespa y UNED. 2.000. p. 257-270.
- MARÍN CORREA, José María. Tesorería de las Mutuas Patronales. *Actualidad Laboral*, N.º 13, Quincena del 1 al 15 Jul. 2010, Tomo 2.
- MARÍN LÓPEZ Juan José. Inconstitucionalidad de la adscripción obligatoria a las Cámaras Agrarias, *Cuadernos Civitas de jurisprudencia civil*, Nº 22, 1990, p. 123-142.

- MARTÍN MENDIZABAL, María Eugenia. La lucha contra el fraude social y las diferentes medidas adoptadas en esta materia, significativamente, en relación con la incapacidad temporal. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. 1998, (EXTR): p. 65-77.
- MARTÍN MENDIZABAL, María Eugenia. La gestión de las prestaciones económicas de la Seguridad Social: De la Ley de Accidentes de 1900 al siglo XXI. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Madrid: Fraternidad-Muprespa y UNED. 2.000. p. 517-538.
- MARTÍN SERRANO. *La gestión privada de la Seguridad Social: las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo, los Montepíos de Previsión Social*, Tesis doctoral inédita, Madrid, 1980.
- MARTÍN SERRANO, Antonio; COLMENAR Luis Jesús. *Las Mutuas Patronales. Gestión privada de la Seguridad Social*, Madrid: Trivium, 1989.
- MARTÍN VALVERDE, A. Legislación laboral y relaciones de trabajo en el campo. En: Córdoba: DURAN LOPEZ, F. (Ed.) *Las relaciones de trabajo y la reordenación del sistema productivo*, 1983, p. 229 y ss.
- MARTÍN VALVERDE, A. La formación del Derecho del Trabajo en España. Estudio preliminar. En: *Historia de la Legislación Social*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1987.
- MARTÍN VALVERDE, A. El accidente de trabajo: Formación y desarrollo de un concepto legal. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Madrid: Fraternidad-Muprespa y UNED. 2.000. p. 219-256.
- MARTINEZ CUADRADO, M. *La burguesía conservadora (1874-1931)*. (6ª Ed.) Madrid: Alianza Universidad, 1980.
- MARTÍNEZ-MACHUCA GIJÓN, Miguel A. La gestión de la incapacidad temporal por las Mutuas. *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*. nº. 3, 2001, p. 69-86.

- MATA DE ANTONIO, José María, La responsabilidad en las asociaciones. En: *Acciones e Investigaciones Sociales*, 18 (Nov. 2003), p. 165-178.
- MATÍN SERRANO, A.; COLMENAR LUIS, J. *Las Mutuas Patronales: La gestión privada de la Seguridad Social*. Madrid: Trivium, 1989.
- MATORRAS DÍAZ-CANEJA, Ana. El bonus y el margen de discrecionalidad empresarial, *Actualidad Laboral*, N.º 15, Quincena del 1 al 15 Sep. 2010, Tomo 2.
- MAYNTZ, Renate. *Sociología de las organizaciones*. Madrid: Alianza Universidad, 1990.
- MEILÁN GIL, J. L. *El mutualismo laboral*. Madrid, 1963.
- MELÉNDEZ MORILLO-VELARDE, L.; PÉREZ CAMPOS, A. I.: “Comentario al artículo 60”, en *Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2003.
- MENENDEZ HERNANDEZ, José. Informe sobre tratamiento fiscal de los incrementos patrimoniales producidos en inmuebles pertenecientes al patrimonio histórico de las Mutuas. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*. nº. 626, 1995, p. 157-177.
- MERCADER UGUINA, Jesús; NOGUEIRA GUASTAVINO, Magdalena. Trabajo por cuenta ajena y sujeto protegido contra el accidente de trabajo: Historia de una divergencia. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Madrid: Fraternidad-Muprespa y UNED. 2.000. p. 295- 322.
- MESA MENDOZA, Margarita; BALBOA LA CHICA, Pedro Manuel; PÉREZ CASTELLANO, M^a del Pino. En torno a las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. *Presupuesto y Gasto Público*. 2003, (32): 91-106.
- MERCADER UGUINA, Jesús R. El control de la incapacidad temporal (historia de una sospecha). *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*. 2004, (9): 13-39.
- MERCADER UGUINA, Jesús Rafael; PUEBLA PINILLA, Ana de la. Nuevas fórmulas para la revitalización de la prevención de riesgos laborales (segregación de los servicios de prevención ajenos a las Mutuas y apoyo de los funcionarios técnicos a la labor de la inspección de trabajo). *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*. 2005, (18): 83-110.

- MERCADER UGUINA, Jesús R. (Coord.) *Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*, Madrid: LA LEY, 2007.
- MINISTERIO DE TRABAJO. *Libro Blanco de la Seguridad Social*. Madrid: Subsecretaría de la Seguridad Social, 1977.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. *Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo. Memoria económico-financiera. Ejercicio 1985*. Madrid: Centro de Publicaciones, 1987.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. La Protección Social (Monográfico). *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*. nº 3 Madrid. 1988.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. *Memoria Económico-Financiera y de Gestión. Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. Ejercicio 1998*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. 1.999.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. *Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo. Memoria económico-financiera 1985*. Madrid, Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social, 2002.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. *Memoria Económico-Financiera y de Gestión. Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social Ejercicio 2000*. Madrid: Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social, 2003.
- MINTZBERG, Henry. *La estructura de las organizaciones*. Barcelona: Ariel, 1991.
- MIRTA VUOTTO. *Charles Gide: una referencia singular para identificar la economía social y definir su identidad*. Biblioteca del Campus Virtual de CLACSO.
- MOLINA HERMOSILLA, Olimpia. *El papel de las Sociedades de Prevención en el mercado de los Servicios de Prevención*. Murcia: Ediciones Laborum. 2008.

- MONEREO PÉREZ, José Luis; MOLINA NAVARRETE, Cristóbal. Prevención de riesgos laborales y sistema de responsabilidades empresarial, sindical y de los trabajadores. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Madrid: Fraternidad-Muprespa y UNED. 2.000. p. 613-637.
- MONTALVO CORREA, Jaime. La recuperación de los discapacitados y la Seguridad Social. p. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Madrid: Fraternidad-Muprespa y UNED. 2.000. p. 667-678.
- MONTERO DE BURGOS, J. L. *Propiedad, Empresa y Sociedad: Nueva Alternativa*, Madrid: INAUCO, 1999.
- MONTOYA MELGAR Alfredo. *Ideología y lenguaje en las primeras leyes laborales de España*. Madrid: Cuadernos Civitas, 1975.
- MONZÓN, José Luis - DEFOURNY Jacques (coordinadores) *Economía social: entre economía capitalista y economía pública*. Valencia: CIRIEC- España. 1992.
- MONZÓN, J.L. ZEVI, A. (Directores). *Cooperativas, Mercado, Principios Cooperativos*. CIRIEC-España. Valencia. 1994.
- MONZÓN, José Luis; ZEVI, Alberto (Directores) *Cooperativas mercado, principios cooperativos*. Valencia: CIRIEC-España. 1994.
- MONZÓN CAMPOS, JOSÉ LUIS (Coordinador). *Informe para la elaboración de una ley de fomento de la economía social*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Centro de Publicaciones. 2010.
- MONZÓN CAMPOS, José Luis; ANTUÑANO MARURI, Isidro y MARCO SERRANO Francisco *Sectores de la nueva economía 20+20: Economía Social*. Madrid: Fundación EOI, 2010. Libro digital en: www.eoi.es/savia.
- MORENO RUÍZ, R. *Mutualidades, cooperativas, seguro y previsión social*. Madrid: Consejo Económico y Social, 2000.

- MUÑOZ MACHADO, R. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. (I) (2ª Ed.). Madrid: IUSTEL, 2006.
- NADAL, JORDI. Los comienzos de la industrialización española. *Ensayos sobre la economía española a mediados del siglo XIX*. Madrid: Servicio de estudios del Banco de España, 1970.
- PALANCAR VALERO, José Maria. Aspectos económicos de las Mutuas patronales. *Revista de Seguridad Social*. 1986, (32) p. 119-134.
- PALOMAR OLMEDA, A. *Derecho público de la Seguridad Social*, Barcelona: Ariel Derecho, 1993.
- PALOMEQUE LÓPEZ, M. C. *Derecho del Trabajo en ideología* (2ª ed.) Madrid: Akal Universitaria, 1994.
- PANIAGUA ZURERA, M. *Mutualidad y lucro en la sociedad cooperativa*. Madrid: McGraw-Hill, 1997.
- PANIZO ROBLES, José Antonio. El control de la incapacidad temporal: a propósito del real decreto 575/1997, de 18 de abril. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. 1997, (4) p. 81-110.
- PANIZO ROBLES, José Antonio. La Seguridad Social al inicio de 2011 (Comentarios a la Ley 39/2010, de Presupuestos Generales del Estado para 2011 y otras disposiciones legales de reciente promulgación. *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, 2011, n. 335, p. 5-128.
- PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. Opiniones de Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo. 1982, (12): 456-470.
- PAREDES RODRIGUEZ, José Mario. Incompetencia de la Mutua para extinguir el subsidio por incapacidad temporal aunque el beneficiario trabaje por cuenta propia o ajena. *Actualidad Laboral*, 2007, (1) p. 956-966.
- PARLAMENTO EUROPEO (2009), *Informe sobre economía social (Informe TOIA)* (2008/2250(INI)), Comisión de Empleo y Asuntos Sociales. 26.1.2009.

- PASTOR BÓDMER, Alfredo; PEROTE PEÑA, Juan. La gestión de la Incapacidad Temporal en España. *Documentación Laboral*. nº. 65, 2001, p. 23-62.
- PAZ CANALEJO, Narciso. El cambio de la legislación mercantil y las empresas de la economía social. *Actualidad Financiera*. nº. 4, 1991, p. 55-74.
- PEMÁN GAVÍN, J. Hacia nuevas formas de gestión de los servicios sanitarios (Real Decreto-ley 10/1996, de 7 de junio). En: *Reformas y liberalización económica. Los Decretos-leyes de 1996*, Madrid: CIVITAS, 1996, p. 325 y ss.
- PÉREZ ALONSO M. A. y MAGALLÓN ORTIZ M. La colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales en la gestión de la Incapacidad Temporal por contingencias comunes. *Tribuna Social*, nº. 70, 1996.
- PIÑEYROA DE LA FUENTE, Antonio José. La nueva reordenación de la gestión de la Seguridad Social. Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales y la Incapacidad Temporal. *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*. nº. 14, 1997, p. 80-111.
- POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto. Naturaleza de las Mutuas de Accidentes de Trabajo. En: *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Nº 30, 2007, p. 53-88.
- PONS PONS, Jerònia. El seguro de accidentes de trabajo en España: de la obligación al negocio (1900-1940). Investigaciones de Historia Económica. *Revista de la Asociación Española de Historia Económica* 2006, invierno, número 4. p. 77-100.
- PONT VIDAL Josep; INIESTA DE MANRESA, Rafael. *La utopía obrera. Historia del movimiento de los trabajadores españoles*. Barcelona: Flor del Viento Ediciones. 2002.
- POOL, Michael. *Relaciones Industriales. Modelos y orígenes de la diversidad nacional*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993.
- PRIETO PEREZ, E.; RUBIO CARSI, Á. Análisis de los gastos de administración en las Mutuas patronales de accidentes del trabajo. *Revista de Seguridad Social*. 1980, (7) p. 63-76.

- PRIETO PEREZ, Eugenio; RUBIO CARSI, Ángel. Análisis económico-actuarial sobre las Mutuas patronales de accidentes de trabajo ejercicio 1979. *Revista de Seguridad Social*. 1981, (10): 167-181.
- REDACCION DE CAPITAL HUMANO. Mutuas: reestructuración y crecimiento. *Capital Humano*. 1994, (71) p. 36-41.
- REDACCION DE CAPITAL HUMANO. Cuestiones críticas y propuestas de actuación. *Capital Humano*. 2001, 14 (150) p.: 62-64.
- REDESILLAS LÓPEZ DE SABANDO, Antonio. *El Mutualismo Laboral como medio de protección social*. Madrid: Consejo Económico y Social, 2001.
- REFORMAS SOCIALES. *Información oral y escrita. 1889-1893*. V Tomos. (Edición facsímil) Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1985.
- REVENTÓS CARNER, Juan. *El movimiento cooperativo en España*. Barcelona: Ariel, 1960.
- RIVERO LAMAS, J. Y ROMÁN CASTILLO, J.: “Comentario al artículo 60”, en *Comentario a la Ley General de la Seguridad Social*, Comares, Granada, 1999.
- RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M. Y OTROS. *El Sector no lucrativo en España*. Madrid: Escuela Libre Editorial, 1993.
- RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, Miguel. Conducta temeraria del trabajador y accidente de trabajo. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Madrid: Fraternidad-Muprespa y UNED. 2.000. p. 361-383.
- RODRIGUEZ-PIÑERO, Miguel. Seguridad Social, riesgo profesional y accidente de trabajo. *Relaciones Laborales*, 2000 (I) p. 3-14.
- RODRIGO CENCILLO, Fernando. *El nuevo papel de las mutuas*. COMISIONES OBRERAS. Valencia: Germania Serveis Gràfics. 1998.

- RODRIGO CENCILLO, Fernando. Presente y futuro de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social. *Cuadernos de Relaciones Laborales*. 1999, (14) p. 69-99.
- RODRÍGUEZ CARDO, Iván Antonio. *La seguridad social de los militares en activo: el mutualismo militar*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008.
- RODRÍGUEZ CARDO, Iván Antonio. La progresiva homogeneización de los regímenes de Seguridad Social de los funcionarios públicos: novedades en el primer semestre de 2009. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* 84, 2010, p. 173-210.
- RODRÍGUEZ MOLERO, A.: “¿Crisis de las mutualidades de previsión social?”, *Actualidad Laboral*, nº. 10, 1990, p. 120.
- RODRÍGUEZ RAMOS, María José; PÉREZ BORREGO, Gregorio. Participación de trabajadores y empresarios en el sistema de la seguridad social y colaboración en su gestión. 0212-6095. *Civitas. Revista Española de Derecho del Trabajo*. nº. 101, 2000, p. 225-248.
- RODRIGUEZ SANTOS, Baltasar. *Comentarios a la Ley de Seguridad Social* (vol. I), (3ª) Valladolid: Lex Nova, 1983.
- ROMERO MIRÓN, Alejandro, Director de la División de los Servicios de Prevención de MC Mutual. El Bonus. *Consell Obert*, 253. 2010.
- ROMEU DE ARMAS, A. *Historia de la previsión social en España. Cofradías, Gremios, Hermandades, Montepíos* (1944), Barcelona: El Albir, 1981.
- RUIZ-LARREA ARANDA, Pilar. Las funciones atribuidas a las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social en materia de gestión y control de la prestación económica de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. nº. 4, 1997, p. 111-128.
- RUJILLO CABRERA, Angel. *El marco jurídico de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social*. Madrid: Colex, 1995.

- SALAS BAENA, Antonio. La cobertura por las Mutuas de Accidentes de Trabajo de las contingencias profesionales de los trabajadores autónomos. *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*. 2005, (17) p. 105-137.
- SALAS FUMÁS, Vicente. *El gobierno de la empresa*. Barcelona: Servicio de Estudios de la Caixa, 2002.
- SALINAS MOLINA, Fernando. El accidente de trabajo en la jurisprudencia social. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Madrid: Fraternidad-Muprespa y UNED. 2.000. p. 337-360.
- SANCHEZ AGESTA, Luis. *Principios de Teoría Política*. (5ª) Madrid: Editora Nacional, 1974.
- SÁNCHEZ CALERO, F.J. (Coord.) *Curso de Derecho Civil II*. (4ª) Valencia: Tirant lo Blanc, 2006.
- SEGURA SÁNCHEZ, J. Visiones analíticas de la empresa: evolución y nuevos enfoques de viejos problemas. En: COMÍN, F. - MARTÍN ACEÑA, P. *La empresa en la historia de España*, 1996, Madrid: Civitas, p. 37-48.
- SEMPERE NAVARRO, Antonio V. *Régimen jurídico de las Mutuas Patronales*. Madrid: Civitas, 1986.
- SEMPERE NAVARRO, Antonio V. Problemas Actuales de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*. nº. 6, 1992, p. 9-26.
- SEMPERE NAVARRO, Antonio V. La incesante metamorfosis de las mutuas patronales: ideas para el estudio. *Tribuna Social*, nº 100, 1999, p. 9-21.
- SEMPERE NAVARRO, Antonio V. La Mutualidad de Previsión de la Abogacía y sus prestaciones, ante la normativa actual. *Revista del Poder Judicial*. nº. 59, 2000, p. 507-517.

- SEMPERE NAVARRO, Antonio V. Las Mutuas de Accidentes de trabajo y Enfermedades de Trabajo: Organización, composición y funciones. La colaboración gestora de las empresas individuales. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Madrid: Fraternidad-Muprespa y UNED. 2.000. p. 563-598.
- SEMPERE NAVARRO, Antonio V.; GARCÍA BLASCO, J. (et al) *Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo* (3ª ed.) Civitas. Madrid. 2001.
- SEMPERE NAVARRO, Antonio V. Del bonus-malus al bonus-nullus. *Revista Aranzadi Doctrinal* n. 4/2010. BIB 2010\1019.
- SERRANO PERNAS, Fernando. Una ley para regular la subcontratación por un empleo estable, de calidad y con derechos. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Madrid: Fraternidad-Muprespa y UNED. 2.000. p. 707-713.
- SIRVENT HERNÁNDEZ, Nancy. Nuevas medidas de control en la gestión de los procesos de incapacidad temporal introducidas a raíz de la ley 35/2010, de 17 de septiembre. *Actualidad Laboral*, nº. 16, Quincena del 16 al 30, Tomo 2. Sep. 2011. 14488/2011.
- SUAREZ SERRANO, Eugenia; VENTURA VICTORIA, Juan. Las mutuas de accidentes de trabajo dentro de la seguridad social: ¿colaboración o competencia? *Hacienda Pública Española*, 1999, (151): 71-83.
- TIRADO SUAREZ, Francisco Javier. Configuración jurídico-asegurativa del Mutualismo Patronal, *III Jornadas de estudios sobre Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo*, Madrid: AMUPA, 1981.
- TIRADO SUAREZ, Francisco Javier. Aproximación al Reglamento de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados desde la perspectiva del Derecho Comunitario. *Noticias de la Unión Europea*. nº. 180, 2000, p. 75-90.

- TOROLLO GONZÁLEZ, Francisco Javier. El control de la incapacidad temporal y la impugnación del alta médica. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. 2005, (59): 93-141.
- TORTUERO MARTÍN, C. Las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en la Gestión de la Seguridad Social. *Cuadernos Laborales INI*, 1991 (22) p. 3-16.
- TORTUERO PLAZA J.L. Las Mutuas y la Incapacidad Temporal. *Tribuna Social*. nº 100, 1999, p. 22-31.
- TORTUERO PLAZA, J. L. (Coord.) Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Monográfico. *Tribuna social. Revista de Seguridad Social y Laboral*. (100) Abril 1.999.
- TRUJILLO CABRERA, Ángel. *El marco jurídico de la Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social*. Madrid: Constitución y Leyes S.A., 1995.
- TUÑÓN DE LARA, M. *El movimiento obrero en la historia de España*. Madrid: Taurus, 1972.
- UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES. *Las mutuas de accidentes de trabajo*. Guía para los representantes de UGT en las empresas. Madrid: Publicaciones Unión, 1998.
- VALDEOLIVA GARCÍA, Yolanda; MORÓN PRIETO, Ricardo. La seguridad en el trabajo: De la Ley de accidentes de Trabajo a la vigente Ley de Prevención de Riesgos Laborales. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Madrid: Fraternidad-Muprespa y UNED. 2.000. p. 679-696.
- VALDÉS DAL-RE, F. *Las cooperativas de producción*. Madrid: Montecorvo, 1975.
- VALDÉS DAL-RÉ, Fernando. Negociación colectiva concesiva y mejoras voluntarias de Seguridad Social: Notas para un debate. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Madrid: Fraternidad-Muprespa y UNED. 2.000. p. 599-612.

- VALENZUELA DE QUINTA, E. Las Mutuas de Accidentes de Trabajo: Su actividad de prevención y la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº. 7, 1995, p. 111-116.
- VALENZUELA DE QUINTAS, Enrique. Las Mutuas de Accidentes de trabajo y Enfermedades de Trabajo: Nacimiento, evolución y perspectivas de futuro. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Madrid: Fraternidad-Muprespa y UNED. 2.000. p. 539-562.
- VAQUER CABALLERÍA, M. *Fundación pública y fundaciones en mano pública: la reforma de los servicios sanitarios*, Madrid: DIJUSA, 1990.
- VELARDE FUENTES, Juan. Reflexión sobre dos circunstancias inseguras: La Seguridad Social española en 1900 y en 2000. El entorno económico de Dato y de Pimentel. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Madrid: Fraternidad-Muprespa y UNED. 2.000. p. 387-418.
- VENTURA VICTORIA, Juan; SUÁREZ SERRANO, Eugenia. El papel de las Mutuas de accidentes de trabajo en la gestión de los riesgos laborales. *RAE. Revista Asturiana de Economía*. 2000, (18) p. 75-93.
- VIDA SORIA, José. Régimen jurídico de la protección contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales: estudio crítico. *Revista de Trabajo*, nº 31, 1970, p.
- VIDA SORIA. José. Las peculiaridades en la protección contra accidentes de trabajo en el sistema de Seguridad Social. En: GONZALO GONZALEZ, B.; NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (Coord.) *Cien años de Seguridad Social*, Madrid: Fraternidad-Muprespa y UNED. 2.000. p. 37-60.
- VIGUERAS GARCIA, María Victoria. El control financiero en las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social: problemática actual y perspectivas de futuro. *Presupuesto y Gasto Público*. 1993, (11) p. 181-189.

VILLA GIL, L. E. DE LA: “La participación social en la gestión”, *Papeles de Economía Española*, núm. 12-13, 1982.

VILLAR CAÑADA, Isabel María. La gestión de la incapacidad temporal a la luz de las últimas reformas: puntos críticos. *Actualidad Laboral*. 2006, (2) p. 2439-2451.

VIROLES PIÑOL, Rosa María. Colaboración de las Mutuas de accidentes de trabajo en la gestión de la incapacidad temporal. *Actualidad Laboral*. 1997, (44) p. 1079-1090.