



CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y
Cooperativa, nº 12, diciembre 1991, pp. 39-58

Antecedentes históricos del mutualismo

Luis M. Ávalos Muñoz

Secretario Técnico de la Confederación Nacional de Entidades de Previsión Social

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa

ISSN: 0213-8093. © 1991 CIRIEC-España

www.ciriec.es www.uv.es/reciriec

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUTUALISMO

LUIS M. AVALOS MUÑOZ

Secretario Técnico de la Confederación Nacional de
Entidades de Previsión Social

LAS COFRADÍAS Y HERMANDADES

Aunque algún sector de la doctrina sitúa los antecedentes más remotos de las actuales mutualidades de previsión social en las asociaciones de trabajadores romanos y posteriormente en la España visigoda, que conservó, en general, la organización política y administrativa romana, los orígenes directos de las mutualidades se encuentran en las Cofradías y Hermandades de Socorros de la Edad Media.

Debe tenerse en cuenta que durante la Edad Media el concepto de previsión pública se desconocía en absoluto. Predominaba exclusivamente la beneficencia privada, que se ejercía de una manera individual. Los trabajadores y los comerciantes se encontraban totalmente desprotegidos frente a los riesgos de enfermedad, invalidez y muerte.

Las cofradías empiezan a surgir durante los últimos años del siglo XI o primeros del XII al amparo de parroquias y monasterios con fines exclusivamente religiosos a los que se unían algunos benéficos. Se trataba de asociaciones de personas que rendían culto a un mismo Santo y que empezaron a auxiliarse mutuamente frente a los riesgos de la vida. Posteriormente, cuando en los municipios los oficios empiezan a desarrollarse y agruparse en un mismo barrio o calle, se empiezan a desarrollar las denominadas cofradías gremiales, que con idénticos fines benéfico-religiosos agrupaban a los trabajadores de un mismo oficio.

En el siglo XIV la cofradía general se propagó enormemente entre todas las clases sociales de los reinos españoles, al igual que la cofradía gremial. Casi todas las cofradías se constituían bajo la advocación de un Santo y socorrían a sus socios con un auxilio indeterminado en dinero, frente a los riesgos de enfermedad y muerte. Como cofradías más significativas de aquella época podemos señalar la de los tenderos de Soria, bajo la advocación de San Miguel, o la de tenderos revendedores de Barcelona bajo la advocación de San Miguel Arcángel, esta última fundada en el año 1447 que todavía perdura en la actualidad, como mutualidad de

previsión social, con el nombre de "Asociación de Socorros Mutuos de Previsión Social".

Con posterioridad surgieron los gremios independientes y separados de las cofradías. A título de ejemplo, en 1339 se regula por primera vez el examen para el acceso a la maestría, que ha de ser luego la nota más peculiar y característica de la organización gremial.

Normalmente cada gremio tenía su cofradía religioso-benéfica. Pero existían también algunos gremios que no contaban con cofradía y que establecían en sus estatutos protección y amparo de las viudas y huérfanos del oficio.

El gremio tuvo un desarrollo espectacular en el siglo XVI como oficio organizado y dividido en maestros, oficiales y aprendices. El gremio, salvo excepciones, no se ocupaba de los fines de previsión durante los siglos XVI y XVII dejando estas funciones a las cofradías, que durante esa época eran las únicas y exclusivas organizaciones que se encargaban, aunque con múltiples deficiencias, de la previsión social en España.

Las cofradías dieron paso a las hermandades de socorro, las cuales nacieron con idéntico matiz religioso que las primeras. No obstante, la diferencia fundamental radica en que el sistema de socorros o auxilios de las cofradías era de carácter más o menos graciable. El derecho a la prestación se solía supeditar al hecho de encontrarse en una situación de indigencia o al criterio de los demás miembros de la entidad. La hermandad, por el contrario, respondía a una concepción mucho más avanzada y perfecta, que en muchos de sus puntos coincide con la de la mutualidad actual. La hermandad amparaba a sus socios con un derecho pleno, taxativo y determinado, regulándose por una ordenanza. En ella aparecían señalados los criterios de admisión y expulsión, las cuotas y derechos, los órganos de gobierno y administración, las prestaciones que cada socio habrá de recibir en las distintas contingencias, normalmente de enfermedad, invalidez y muerte. Incluso algunas ordenanzas llegaron a consignar la obligación de contribuir por derrama cuando los fondos de la hermandad fuesen insufi-

cientes para atender el cumplimiento de los fines de la institución.

Como hemos señalado anteriormente, las hermandades de socorros se crearon también al amparo y protección de la Iglesia. La aprobación de sus ordenanzas correspondía al Arzobispo de Toledo.

LA APARICIÓN DE LOS MONTEPÍOS

La evolución de las cofradías y hermandades hacia los montepíos se produjo en la segunda mitad del siglo XVIII como consecuencia de la intensa campaña desarrollada contra ellos por Aranda, Floridablanca y, sobre todo, Campomanes.

Campomanes no podía admitir que en el siglo XVIII los artesanos estuviesen amparados en hermandades y cofradías bajo la vigilancia exclusiva de la Iglesia, sin ningún control del poder real. Y como una de las manifestaciones de su política regalista surge la persecución contra las hermandades y cofradías y la sustitución por un organismo nuevo en teoría: el montepío. Porque el montepío del siglo XVIII no era más que una hermandad de socorros laica, vigilada y controlada por el Estado, sin más gastos que los de auxilio y previsión, sin atender para nada al fin espiritual y religioso.

El movimiento no tenía por finalidad acabar con la previsión social ejercida por las hermandades y cofradías sino, por el contrario, reforzar estos fines mediante la reducción de sus gastos religiosos al mínimo, el sometimiento a la jurisdicción real y la atribución de un carácter laico.

El Consejo de Castilla aprobó el informe de Campomanes y por Orden de 27 de julio de 1767 quedaron suprimidas todas las cofradías y hermandades. No obstante, como hemos apuntado anteriormente, no se operó una desaparición sino una transformación. Bastaba que las cofradías y hermandades presentasen sus propias ordenan-

zas al Consejo de Castilla con el título de "Montepíos" y que redujesen sus gastos religiosos a una misa anual para que la hermandad con el nombre de montepío se aprobase.

A mediados del siglo XVIII, empiezan a crearse por iniciativa oficial numerosos montepíos de funcionarios, siendo el primero de ellos el Montepío Militar.

El motivo de la constitución de estos montepíos fue, como en los demás montepíos, la necesidad de hacer frente a las graves situaciones de infortunio en que venían a encontrarse los empleados públicos o familiares cuando cesaban en el trabajo o fallecían.

La mayoría de los montepíos de funcionarios se financiaban con aportaciones de los empleados públicos afiliados y con subvenciones del propio Estado.

La creación de numerosos montepíos oficiales dio lugar también a que se constituyesen nuevos montepíos de iniciativa privada. El desarrollo de éstos superó a los montepíos de funcionarios siendo su número a finales del siglo XVIII realmente extraordinario.

La invasión Napoleónica y la Guerra de la Independencia produjo un retroceso en el movimiento mutualista de la época. La desamortización y la venta de los bienes de los montepíos y su conversión en vales reales en tiempos de Godoy condujo, al desvalorizarse éstos, a la ruina económica de muchas mutualidades.

Los montepíos de funcionarios subsistieron sin problemas durante los primeros años del siglo XIX debido al apoyo económico del Estado. Su buen estado financiero fue precisamente la causa de que sus fondos fuesen absorbidos por el Estado por necesidades financieras de la Hacienda Pública. En 1831 se dictó la Instrucción de 26 de diciembre por la que el Gobierno incauta los fondos de los montepíos oficiales, comprometiéndose a asumir las necesidades de los empleados públicos jubilados y de las viudas y huérfanos de los mismos. Este hecho es el origen del denominado Sistema de Clases Pasivas, que todavía perdura en la actualidad como sistema de protección pública de los funcionarios.

LAS PRIMERAS NORMAS REGULADORAS

A mediados del siglo XIX el Mutualismo de iniciativa privada volvió a resurgir con fuerza, ya que la cobertura pública en materia de previsión social era todavía inexistente. No obstante, las mutualidades carecían de regulación legal. Los montepíos se regían exclusivamente por sus Estatutos que se aprobaban por Reales Ordenes.

En 1839 se dictó la primera disposición común por Real Orden de 28 de febrero en la que para facilitar y fomentar la creación "de otras instituciones como el Montepío Nuestra Señora de la Ayuda de Barcelona" se delegaba en la autoridad civil superior de la provincia la autorización para la aprobación de estatutos de los montepíos.

Esta Real Orden fue dejada sin efecto por otras de 25 de agosto de 1853, 26 de noviembre de 1859 y 10 de junio de 1861, que volvieron a exigir la autorización del Gobierno.

Posteriormente, el requisito de la autorización ministerial volvió a desaparecer con la Ley de 19 de octubre de 1869 la cual declaró la libre creación de bancos y sociedades de todas clases.

El Código de Comercio de 22 de agosto de 1885 excluyó a las mutualidades de su ámbito en virtud de su artículo 124 que señala que:

"...las compañías mutuas de seguros contra incendios, de combinaciones tontinas sobre la vida para auxilios a la vejez, y de cualquiera otra clase, y las cooperativas de producción, de crédito o de consumo, sólo se considerarán mercantiles, y quedarán sujetas a las disposiciones de este Código, cuando se dedicaren a actos de comercio extraños a la mutualidad o se convirtieren en sociedades a prima fija..."

Las entidades que quedaban fuera del código de comercio y las mutualidades encontraron cobertura legal en la Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887, en cuyo artículo 1.2 se citaba a "las sociedades de socorros mutuos, de previsión, de patronato y las cooperativas".

Los montepíos empezaron a utilizar indistintamente esta denominación y la de Sociedades de Socorros Mutuos o Mutualidades. El Instituto de Reformas Sociales publicó en 1908 algunos datos estadísticos de las mutualidades. El número total de ellas era entonces de 1.691 sociedades con 351.629 asociados, lo que daba una proporción de nueve montepíos y 1.889 asociados por cada 100.000 habitantes.

El mayor número de ellas, concretamente 505, se encontraban en la provincia de Barcelona lo que dio lugar a la creación en el año 1896 de la "Unión y Defensa de los Montepíos de la Provincia de Barcelona y sus afueras", asociación encargada de la representación y defensa de los Montepíos que actualmente sigue desarrollando sus funciones con el nombre de Federación de Mutualidades de Previsión Social de Cataluña.

El espectacular desarrollo del movimiento mutualista en Cataluña dio lugar a que en el año 1934, durante la República Catalana, el Parlamento de Cataluña dictase la Ley de Mutualidades de 20 de marzo de 1934, derogada tras la Guerra Civil. No obstante, esta ley sirvió de base para la Ley de Mutualidades de 6 de diciembre de 1941, la cual constituyó el marco normativo de las mutualidades durante más de 40 años.

LA LEY DE SEGUROS DE 14 DE MAYO DE 1908

La Ley de 1908 fue la que instauró el control de la actividad aseguradora en nuestro país. Esta ley excluía también de su ámbito a las mutualidades o montepíos siempre que reuniesen determinados requisitos:

"...Se exceptúan de los preceptos de esta ley, previo depósito en la Inspección General de Seguros de un ejemplar autorizado de sus estatutos y un modelo de sus pólizas, y con la obligación de remitir a la misma copia de su balances anuales:

- 1) Los montepíos, sociedades de socorros mutuos y, en general, las constituidas con fines exclusivamente benéficos, siempre que sus fondos se destinen únicamente a

realizar dichos fines, salvo los gastos de administración.
2) Las asociaciones mutuas sin prima fija o cuota, de carácter local, municipal o provincial, que no tengan por fin el lucro, y sí exclusivamente la indemnización de los daños o riesgos que los asociados puedan sufrir en sus bienes..."

Como puede comprobarse la Ley de 1908 refuerza el elemento diferenciador que previamente había señalado el código de comercio de la no utilización del sistema de financiación de la prima fija añadiendo la característica diferenciadora de la finalidad que debía revestir el mutualismo.

LA LEY DE MONTEPIÓS Y MUTUALIDADES DE 1941 Y SU REGLAMENTO DE 26 DE MAYO DE 1943

La derogada Ley de 6 de diciembre de 1941 sobre Mutualidades de Previsión Social definía a las mutualidades o montepíos en su artículo 1º como:

"...las asociaciones que con aquella denominación o con cualquiera 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"

y añadía en el párrafo siguiente:

"...Quedan excluidas de los preceptos de la presente ley 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 14 de mayo de 1908 y disposiciones complementarias..."

La Ley señalaba en su Exposición de Motivos:

“...La previsión, ejercida 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 interpretan adoptan siempre la forma mutualista o de asociación civil...”.

La principal diferencia, pues, entre las mutualidades y las entidades aseguradoras se encontraba en la finalidad social.

El artículo 12 del Reglamento intentaba delimitar objetivamente lo que era previsión social frente al seguro privado, cuando configuraba como previsión social las siguientes actividades:

- 1) Las que en caso de defunción satisfagan total o parcialmente los gastos de sepelio del socio fallecido o proporcionen a los familiares o derechohabientes del mismo algún auxilio económico, ya sea en forma de capital o la de abono de una pensión vitalicia.
- 2) Mutualidades e igualatorios que tengan por objeto el seguro de enfermedad, tanto si lo practican combinado con el apartado anterior como si se concreta a facilitar a los beneficiarios subsidios económicos o asistencia facultativa, cualquiera que sea su extensión o consista en ambas clases de prestaciones.
- 3) Las que realicen el seguro de maternidad garantizando la asistencia o el abono de subsidios a los beneficiarios o tengan establecidos servicios de protección a la maternidad o a la infancia, ajustándose a una reglamentación complementaria de las disposiciones especiales sobre la materia en relación con este seguro social.
- 4) Las que asuman el riesgo o riesgos de vejez, accidentes, invalidez permanente para el trabajo, y satisfagan al asociado en tales supuestos una determinada suma o pensión temporal o vitalicia.

- 5) Las que tengan por objeto cubrir los riesgos que afecten al mobiliario o ajuar doméstico de los productores; sus instrumentos de trabajo, el patrimonio de los artesanos, a los ganados, cosechas y aperos de labranza; a la embarcaciones y artes de pesca, o, en general, a cualquier otra clase de bienes, muebles o inmuebles, de los mutualistas, siempre que la prima a satisfacer no sea fija.
- 6) Todas las constituidas, o que en lo sucesivo se establezcan para la práctica de dos o más de los fines comprendidos en los cinco grupos anteriores de este artículo.

El control de las mutualidades de previsión social se centraba en el Ministerio de Trabajo a través de la Dirección General de Previsión. El Ministerio de Hacienda se limita a informar, en el plazo de 15 días, sobre la exclusión de la legislación de seguros.

Por otro lado, y a diferencia de lo que ocurría con las compañías de seguros, no se encontraba ni en la Ley de 1941 ni el Reglamento de 1943 ningún precepto que regulase la solvencia y reservas de las mutualidades. La única referencia a estos aspectos la encontramos cuarenta años más tarde, cuando por la Dirección General de Acción Social se dictó la Resolución de 10 de diciembre de 1981 que exigía, a los efectos de la aprobación e inscripción en el Registro de Montepíos y Mutualidades, que la entidad solicitante aportase un cuadro detallado de reservas y aplicación de derramas, incluyendo el correspondiente estudio actuarial en el que se determinase la suficiencia de las cuotas para el pago de prestaciones y constitución de reservas.

Durante la vigencia de la Ley de 1941 se constituyeron numerosas mutualidades de previsión social, superándose en el Registro del Ministerio de Trabajo las 1.200 entidades.

LA LEY DE 16 DE DICIEMBRE DE 1954

La Ley de Ordenación de los Seguros Privados de 16 de diciembre de 1954 excluyó también de su ámbito de aplicación a "los montepíos y mutualidades libres acogidos a la Ley de 6 de diciembre de 1941, siempre que hubieran obtenido del Ministerio de Hacienda la declaración de exclusión, como trámite previo por el Ministerio de Trabajo y subsiguiente inscripción. Si el Ministerio de Trabajo no estuviese acorde con esa declaración de exclusión, se someterá la discrepancia al Consejo de Ministros, previo informe del Consejo de Estado".

Esta ley fue la que se encargó de reforzar las garantías financieras de las sociedades anónimas y mutuas de seguros, estableciendo la obligación de calcular y contabilizar lo que anteriormente se denominaba reservas técnicas: matemáticas, de riesgos en curso y para siniestros, capitales vencidos, rentas o beneficios de los asegurados, pendientes de liquidación o pago.

No obstante, el motivo del espectacular desarrollo del mutualismo durante los años 40 y 50 no tuvo su causa en evitar los requisitos de carácter financieros exigidos a las entidades de seguros sino que fue debido a la insuficiencia de la protección otorgada por el anterior sistema de Seguros Sociales Obligatorios, lo que obligó a la mayoría de los colectivos de trabajadores (ya fuesen por cuenta ajena o propia o funcionarios) a buscar un sistema complementario de protección a través de la Ley de 6 de diciembre de 1941. El desenvolvimiento de estas mutualidades de previsión social ha estado ligado a la constitución del actual Sistema de Seguridad Social y tuvo una base, a diferencia de las entidades de seguros, corporativista o de grupos profesionales. A medida que el Sistema de Seguridad Social se fue implantando (ampliando su ámbito de cobertura y mejorando su acción protectora), las mutualidades de previsión social perdieron su carácter único para pasar a ejercer una función complementaria.

La progresiva desaparición de algunas mutualidades de previsión social por el motivo señalado anteriormente y los

problemas económicos que surgieron en muchas de estas entidades debidos al sistema de reparto, que se acentuaron con la elevación sustancial de la vida media de los jubilados y la menor incorporación de población activa por la crisis del petróleo, obligaron al legislador a someterlas a la misma ley que las entidades aseguradoras. Pero antes de entrar en el análisis de la Ley 33/1984 de Ordenación del Seguro Privado, sería conveniente hacer una nueva referencia histórica que demostrará lo que se ha señalado anteriormente respecto del origen de las mutualidades de previsión social actual y que nos ayudará a comprender el porqué de los tres grandes grupos que pueden distinguirse en las mutualidades de previsión social existentes:

- * Mutualidades de Empresa.
- * Mutualidades de Funcionarios.
- * Mutualidades de profesionales o trabajadores por cuenta propia.

EL MUTUALISMO LABORAL Y LAS MUTUALIDADES Y CAJAS DE EMPRESA

Como hemos señalado anteriormente, la insuficiencia de la protección de los Seguros Sociales Obligatorios, y fundamentalmente del subsidio de vejez, determinó el desarrollo de un mecanismo complementario de carácter profesional nacido por medio de las Reglamentaciones de Trabajo.

Las características del mutualismo laboral, frente a los seguros obligatorios, eran fundamentalmente las siguientes:

- Prestaciones en función a los salarios de cotización en lugar de las pensiones uniformes del seguro de vejez.
- Obligatoriedad de pertenencia en virtud de las Reglamentaciones de Trabajo y, posteriormente, de los convenios colectivos.
- Solidaridad profesional, por ramas de industria o de servicios.

Hasta el año 1954 en que se aprobó el Reglamento General de Mutualismo Laboral, las mutualidades que se iban creando a través de las Reglamentaciones de Trabajo buscaron su base jurídica en la Ley de Montepíos y Mutualidades de 6 de diciembre de 1941.

Las mutualidades laborales se estructuraron en función de las Reglamentaciones de Trabajo en tres grandes grupos:

- Mutualidades Nacionales (aceite, banca, comercio, etc.).
- Mutualidades Interprovinciales (madera, carbón, químicas, etc.).
- Cajas y Mutualidades de Empresa.

Con la Ley de Bases de la Seguridad Social, el mutualismo laboral pierde su carácter complementario, pasando a ser únicamente un sistema de gestión de la Seguridad Social. El Real Decreto Ley de 16 de diciembre de 1978 sobre Gestión Institucional de la Seguridad Social supuso la desaparición definitiva del Mutualismo Laboral, ordenándose su integración en el Instituto Nacional de la Seguridad Social.

No obstante, determinadas cajas y mutualidades de Empresa no desaparecieron totalmente, sino que siguieron funcionando con carácter complementario al nuevo sistema de Seguridad Social, volviéndose a regir por la Ley de 6 de diciembre de 1941.

LOS MONTEPÍOS DE FUNCIONARIOS

Anteriormente, hemos comentado que en el año 1831 se produjo la desaparición de los montepíos de funcionarios al incautarse el Gobierno de los fondos de los mismos y asumir las obligaciones de los asociados. Es preciso matizar que la desaparición de los Montepíos oficiales no se produjo en todos sus efectos, ya que ante la ausencia de una regulación normativa, las reglas que determinaban el derecho a las pensiones, los requisitos y la cuantía de las mismas continuaron siendo las contenidas en los reglamentos de los montepíos.

A finales del siglo XIX y principios del XX aparecen innumerables proyectos normativos de regulación hasta que al fin se aprueba la Ley de Clases Pasivas de 22 de octubre de 1926.

La insuficiencia de la protección contenida en la Ley de Clases Pasivas va a provocar un efecto contrario al que pretendía dar impulso. En efecto, entre otros objetivos unificadores, el Estatuto de Clases Pasivas pretendía hacer desaparecer el sistema de montepíos o de mutualidades de funcionarios. Estos objetivos no se cumplieron. Frente a la insuficiencia de las pensiones, los antiguos montepíos se mantienen y surgen otros nuevos como manera de proporcionar a los funcionarios públicos unas prestaciones complementarias al Sistema de Clases Pasivas.

Los rasgos que caracterizan a este sistema de previsión social complementario, pueden resumirse de la siguiente manera:

- Creación de la mayoría de los montepíos a partir de la publicación de la Ley de Mutualidades de 6 de diciembre de 1941.
- Diferente ámbito personal de aplicación: así existían mutualidades generales, mutualidades según cuerpos de funcionarios, por departamentos ministeriales, etc.
- Régimen jurídico dispar: Las mutualidades de funcionarios se creaban de forma indistinta, por Ley, Decreto, Orden Ministerial o Resoluciones. Su afiliación en unos casos era obligatoria, en otros voluntaria, admitiéndose también la afiliación múltiple.
- Diferencias ostensibles en las prestaciones dispensadas por las diferentes mutualidades.
- Financiación también muy variada, procediendo de aportaciones de los propios funcionarios, de subvenciones dispares según Ministerios, y sobre todo participaciones en las tasas (sellos, pólizas, licencias, etc.).

La fragmentación de las mutualidades de funcionarios y

sobre todo la desigualdad de su protección y la disparidad de regímenes financieros fueron los principales motivos de la aparición de la Ley de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado de 1975 y el establecimiento a través de ella de una única mutualidad, la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), en la que obligatoriamente deben integrarse todos los funcionarios civiles.

La Ley de la Seguridad Social de los Funcionarios no obligó a las mutualidades existentes a integrarse en la MUFACE, aunque algunas de ellas se incorporaron voluntariamente, sino que les permitió seguir funcionando, con carácter voluntario y con pérdida progresiva de las subvenciones estatales.

No obstante, las dos condiciones que acabamos de mencionar, voluntariedad y pérdida de subvenciones, determinaron el que la mayoría de las mutualidades de funcionarios desaparecieran paulatinamente. No obstante, algunas consiguieron consolidarse y seguir ejerciendo su actividad de previsión social complementaria en la actualidad.

LA APARICIÓN DE LOS MONTEPIÓS DE PROFESIONALES

El origen de las mutualidades de profesionales existentes en la actualidad hay que buscarlo una vez más en las deficiencias del anterior sistema de seguridad social.

Tradicionalmente los trabajadores por cuenta propia quedaron excluidos de los llamados Seguros Sociales Obligatorios. Ni el Régimen del Retiro Obrero ni el posterior del Subsidio de Vejez establecido en el año 1947 alcanzaban al colectivo de los trabajadores por cuenta propia. Tampoco, el otro de los fundamentales Seguros Obligatorios, el Seguro de Enfermedad, incluía en su ámbito de aplicación a los profesionales liberales.

Por ello, la mayoría de los profesionales colegiados buscaron un mecanismo de protección, no ya complementa-

rio, sino de carácter básico, en la Ley de Mutualidades del año 1941.

La inclusión de los trabajadores autónomos en la Seguridad Social no se produjo hasta el año 1960 por Decreto de 23 de junio, sustituido por otro de 20 de agosto de 1970. Sin embargo, el requisito del encuadramiento sindical que establecían estas normas, impidió el que los profesionales colegiados quedaran encuadrados dentro del sistema de la Seguridad Social. Al desaparecer el sindicalismo oficial, se dictó un nuevo Decreto, actualmente en vigor, de 24 de octubre de 1980, por el que se establece que la inclusión obligatoria en el Régimen de Trabajadores Autónomos de aquellos trabajadores de esta naturaleza que para el ejercicio de su actividad profesional necesiten, como requisito previo, integrarse en un Colegio o Asociación Profesional se llevará a cabo a solicitud de los órganos superiores de representación de dichas entidades y mediante Orden Ministerial.

Este Real Decreto, que fue dictado según su propia Exposición de Motivos para evitar los problemas fácticos que implicaría la obligatoria inclusión de ellos (se refiere a los profesionales colegiados) en el Régimen de Autónomos, es el que ha posibilitado que determinados colectivos de profesionales que cuentan con una mutualidad de carácter obligatorio todavía no se hallan integrado en el sistema de la Seguridad Social. Sin embargo, otros colectivos de profesiones se incorporaron, por solicitud, en el Régimen Especial de Autónomos. Algunas mutualidades de estos colectivos de profesionales no desaparecieron sino que continúan ejerciendo su función de previsión social con carácter complementario.

EL PROYECTO DE LEY DE 30 DE ABRIL DE 1977

Tras este pequeño paréntesis, necesario para comprender el motivo de la aparición de la mayoría de las mutualidades de previsión social creadas durante el siglo XX, seguimos refiriéndonos a los antecedentes normativos

anteriores a la Ley sobre Ordenación del Seguro Privado de 1984.

La primera reforma que se abordó de la Ley de Ordenación del Seguro Privado de 1954, a través de un Proyecto de Ley de 30 de abril de 1977, seguía excluyendo de su ámbito de aplicación a las mutualidades de previsión social siempre que reuniesen determinados límites muchos de los cuales fueron recogidos por la vigente Ley (prohibición de agentes de seguros, limitación de las prestaciones económicas en los riesgos sobre las personas y enumeración exhaustiva y restrictiva de los riesgos en los seguros de cosas).

EL PROYECTO DE LEY DE 5 DE JUNIO DE 1981

Si bien este proyecto mantenía la misma filosofía que el de 1977, su disposición final primera recortaba aún más el campo de actuación de las mutualidades de previsión social.

En el trámite de presentación de enmiendas, el grupo centrista, entonces mayoritario en el Congreso, presentó una enmienda por la que incluía a las mutualidades de previsión social plenamente en la ley, otorgándoles un plazo de seis años para su transformación en mutuas de seguros, bajo la siguiente justificación:

“Las mutualidades de previsión social, en precaria situación económica y con una deficiente solvencia que puede poner en peligro los derechos de los asegurados, deben quedar sometidas a lo dispuesto en la presente Ley, en aras de una mayor tutela de sus asegurados y para evitar las situaciones de distorsión de la competencia con respecto de las entidades aseguradoras tradicionales”.

El proyecto no llegó ni siquiera a ver la luz de la ponencia, aunque algunos tratadistas opinan que el criterio del Grupo Centrista era el que iba a predominar finalmente.

EL PROYECTO DE LEY SOBRE ORDENACIÓN DEL SEGURO PRIVADO

El Proyecto de Ley que dio lugar a la actual Ley 33/1984, sobre Ordenación del Seguro Privado, se presentó en el Congreso de los Diputados con fecha de 21 de septiembre de 1983.

La redacción originaria sometía, sin distinción alguna, a la Ley sobre Ordenación del Seguro Privado a las mutualidades de previsión social. A lo largo del articulado no se hacía referencia alguna a las mutualidades de previsión social. La única alusión se encontraba en la Disposición Final Primera, cuyo objeto era señalar los requisitos que debían reunir las mutualidades para gozar de las ventajas fiscales.

El Proyecto no hacía ninguna distinción, entre entidades aseguradoras y mutualidades de previsión social, estando sometidas al mismo régimen de funcionamiento y garantías financieras que las mutuas de seguros. La única diferencia era el tratamiento fiscal, para lo cual las mutualidades debían reunir los requisitos de la citada Disposición Final Primera, muchos de los cuales (la práctica totalidad y algunos otros no incluidos) pasaron a formar parte del artículo 16 de la Ley definitiva.

Las numerosas enmiendas presentadas al Proyecto de Ley (de las 312 enmiendas, 89 se referían al tema de las mutualidades de previsión social), la mayoría de ellas a instancia de la Federación de Cataluña y de la Confederación Nacional, consiguieron un reconocimiento legal de la fórmula jurídica del mutualismo de previsión social introduciéndose en la Ley un capítulo específico para las mutualidades, el Capítulo IV, y ordenando al Gobierno la elaboración de un Reglamento específico para las mutualidades de previsión social. Este Reglamento fue aprobado por el Real Decreto 2615/1985, de 4 de diciembre.

La exposición de motivos de la ley expresó el propósito de mantener las características sociales y técnicas de las mutualidades, justificando su inclusión en la nueva regulación con el fin de someterlas al mismo control de solvencia que las restantes entidades aseguradoras.

Los problemas financieros derivados del paso de un sistema de reparto a un sistema de capitalización causaron la desaparición de algunas mutualidades de previsión social. No obstante, muchas mutualidades de previsión social, apoyándose en el régimen transitorio establecido en la ley, se adaptaron a las nuevas exigencias actuariales, produciéndose un incremento espectacular en las reservas técnicas de estas entidades.

EL PROYECTO DE LEY DE REGULACIÓN DE LOS PLANES Y FONDOS DE PENSIONES

El 17 de septiembre de 1986 se publica el Proyecto de Ley de regulación de Planes y Fondos de Pensiones.

El Proyecto de Ley presentado por el Gobierno incidió desfavorablemente en las mutualidades de previsión social, ya que, en un principio, pretendió consolidar los planes y fondos de pensiones como único sistema de previsión complementario de la Seguridad Social. El Proyecto llegó incluso a ordenar la transformación en fondos de pensiones de "los planes de jubilación o de previsión promovidos por las fundaciones laborales, cajas de pensiones y demás instituciones de previsión de análoga naturaleza".

El proyecto fue corregido tras numerosas enmiendas presentadas durante el trámite parlamentario, estableciéndose al final en su redacción definitiva la posibilidad de que, con extensos beneficios fiscales, las entidades de previsión social, fundaciones laborales y fondos internos de las empresas se transformasen en fondos de pensiones.

A pesar de las ventajas fiscales del nuevo sistema, pocas mutualidades acordaron su transformación en fondos de pensiones. Los motivos de esta decisión podrían deberse al mayor número de contingencias complementarias de la Seguridad Social que cubren las mutualidades en relación con los planes de pensiones además de la complejidad del sistema de planes y fondos de pensiones.

Queda, por último, referirnos a la legislación en materia de mutualidades de previsión social de las Comunidades

Autónomas. Como hemos señalado en otro apartado, una de las características del mutualismo es la competencia exclusiva que en esta materia ha asumido alguno de los Estatutos de Autonomía, en concreto, los de Cataluña, País Vasco, Andalucía, Valencia y Navarra.

De todas estas Comunidades tan sólo la del País Vasco ha ejercitado su competencia legislativa plena, dictando la Ley de 27 de noviembre de 1983 sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria. En la actualidad, está en proyecto de Ley Catalana de Mutualidades.

Además, el País Vasco ha aprovechado también la competencia que le otorga el concierto económico aprobado por la Ley 12/1981, de 13 de mayo y ha desarrollado una normativa fiscal para las mutualidades que operan en su territorio, otorgándoles un tratamiento fiscal análogo al de los planes de pensiones. Este régimen fiscal se contiene en tres Normas Forales de julio de 1988 de cada uno de los territorios históricos que han traído como consecuencia la constitución de un buen número de mutualidades durante los dos últimos años.