

## EL MUTUALISMO VOLUNTARIO EN EL DERECHO ESPAÑOL

LOS dos grados de la previsión social —ahorro y seguro— no siempre aparecen contrapuestos con el exclusivo propósito de exaltar la institución del seguro. En ocasiones el análisis de los mismos obedece a la idea de establecer el marco de sus posibilidades y funciones respectivas. Las del ahorro se ha dicho corresponden al desmerecimiento o destrucción lenta y continuada de ciertos bienes; la del seguro se centran preferentemente en la pérdida de dichos bienes a causa de un hecho súbito e irregular en cuanto a sus efectos, resultados o consecuencias, ya que entonces, desde el punto de vista económicosocial, se reputan indispensables las formas de reacción colectiva (1).

En la dilución de la necesidad económica entre los componentes del grupo afectado por idénticos riesgos reside, sin duda, la esencia del seguro; éste, en líneas generales, presupone: pluralidad de sujetos, comunidad de riesgos, compensación de la necesidad patrimonial a través de una organización adecuada. La mutualidad —uno para todos, todos para uno— se muestra, por tanto, como consustancial al seguro (2).

Pero la mutualidad, además de idea ínsita en el concepto del seguro, es también una de las formas en que el mismo puede exteriorizarse (3). Dentro de esta última consideración nos vamos a referir

---

(1) ALOYS BURIET: «Essai d'une nouvelle theorie de l'assurance sur la vie», Laussane, 1945, págs. 40 y sigs.

(2) «L'assurance est mutualité, ou elle n'est pas assurance», decía OSWALD STEIN en «Le droit international des assurances», París, 1929, pág. 18.

(3) Conocida es la representación plástica del seguro propuesta por WÖRNER mediante un círculo o anillo formado por los asegurados («Die gegen-

a los Montepíos y Mutualidades de previsión social de carácter voluntario.

#### ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Se considera la mutualidad como la forma más antigua de organización del Seguro, lo que no autoriza a identificar éste de un modo genérico con toda manifestación de ayuda mutua, ni tampoco, como hizo Ehrenberg (4), al advertir en los núcleos familiares primitivos los rasgos propios de las comunidades de riesgos —Gefahrengemeinschaft— y de protección en común, mantener la existencia de tipos de seguro en la fase correspondiente a la denominada economía natural (naturalwirtschaftliche Versicherung).

Precisamente por no darse en dichos núcleos (5) intercambio al-

---

wärtige Lage der deutschen Privatversicherung», en *Betriebswirtschaftliche Rundschau*, Leipzig, 1924, pág. 181). La comunidad que entre los mismos resulta establecida, suele revestir una de estas tres formas: la de asociación de socorros mutuos, organizada por los partícipes o asegurados; la de empresa mercantil, supuesto en el cual apatece en el centro del anillo la figura del asegurador o, más exactamente, Compañía de seguros que tiene a su cargo la organización y con quien los asegurados formalizan sus pólizas o contratos; y, por último, la de carácter público u oficial, cuando la organización corresponde al propio Estado o a una corporación o institución de tal índole. V. «Teoría general del Seguro», de A. MANES, págs. 111 y sigs.

El profesor PÉREZ BOTIJA en su curso de «Derecho del Trabajo» —ep. 315— Madrid, 1952, subraya el carácter esencialmente cooperativo de la mutualidad y define el mutualismo como forma *cooperativa de previsión*. A la poderosa ayuda de la acción de las cooperativas en la cobertura de los riesgos sociales por la técnica mutualista, de modo expreso se refiere el profesor PAUL DURAND en «La politique contemporaine de Sécurité sociale», París, 1953, pág. 33.

(4) «Studien zur Entwicklung der Versicherung», en *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft*, 1901, págs. 102 y sigs.

(5) Es curioso destacar que no obstante haber sido considerada la India como uno de los ocho países de más importancia industrial con representación en el Consejo de Administración de la O. I. T., su sistema de Seguros sociales obligatorios difícilmente podría servir de base para la implantación de un régimen de Seguridad social análogo al de otros países. Esta anomalía la explicó A. N. AGARWALA, profesor de la Universidad de Allahabad (v. su artículo «Los problemas de Seguridad social de los trabajadores industriales

guno entre distintos organismos económicos es por lo que falta uno de los elementos característicos del seguro (6); de ahí que en rigor las primeras formas del mutualismo solamente puedan ser apreciadas tan pronto como los vínculos de solidaridad que le sirven de base dejan de descansar en lazos de parentesco para asentarse en otros de diversa índole, especialmente en aquellos que derivan del ejercicio de la misma actividad profesional (7).

---

en la India», publicado en la *Revista Internacional de Trabajo*, Montreal —Canadá—, vol. XXXI, núm. 1, enero 1945), por la extraordinaria influencia que en la India venía ejerciendo el principio de unidad de la familia, conforme al cual los trabajadores que se desplazaban a los centros urbanos contaban siempre con la protección que debían dispensarles sus respectivos hogares aldeanos, en caso de vejez, enfermedad, paro e invalidez para el trabajo, sin que el ejemplo de los regímenes establecidos en otros Estados haya influido de manera decisiva para lograr sustituir por completo dichas formas de amparo; con la inevitable consecuencia de que el núcleo, cada vez más numeroso, de trabajadores industriales que rompieron todo lazo con sus aldeas de origen se vieran obligados a recurrir a la caridad pública para encontrar alivio en sus situaciones de infortunio. Aun cuando en 1943 el profesor ADARKAR fué encargado por el Departamento de Trabajo de preparar la implantación del Seguro de Enfermedad, el Estudio internacional sobre Seguridad social publicado en 1950 por la O. I. T., tan sólo señala un limitado sistema de protección en favor del personal asalariado de las fábricas que obtengan pequeños ingresos.

(6) A. MANES: ob. cit., pág. 36.

(7) La bibliografía sobre Historia general del seguro no es muy abundante. Los autores suelen distinguir tres grandes etapas o períodos. Durante el primero, desde mediados del siglo XIV hasta fines del XVII, aparece y se generaliza la póliza del seguro. En el segundo, que comprende el siglo XVIII y primera mitad del XIX, se constituyen las primeras Compañías aseguradoras. El tercero, en el que nos encontramos, es el de expansión de dichas entidades; el del establecimiento y difusión de los Seguros sociales obligatorios; extensión del reaseguro y el de los grandes movimientos de concentración e internacionalización del seguro (V. «Los Seguros en el régimen capitalista», del profesor JEAN HALPERIN, Ed. Rev. Dcho. Priv., págs. 104 y sigs.). Conforme a la división histórica anotada, las Edades Antigua y Media se consideran como la «Prehistoria» (MANES, ob. cit., pág. 34) o «Antecedente» (J. HALPERIN, ob. cit., págs. 9 a 26) de la institución del seguro; sobre dicho período, una de las obras más interesantes es la de TRENERRY, «The Origen and Early History of Insurance», publicada en Londres, 1926. Aun cuando HALPERIN —en la idea de investigar la tesis de SÉE de que la evolución del seguro es

De acuerdo con esta orientación, y por lo que a España se refiere, el profesor Ruméu de Armas (8) sitúa los antecedentes más remotos de las instituciones de previsión social en las asociaciones de trabajadores romanos, transplantadas e incorporadas a nuestra primitiva organización social. En la época de la dominación romana, los *collegia*, constituidos para fines puramente profesionales, y los *sodalitia*, de carácter religioso-funeraticio, son los ejemplos más destacados de sociedades o asociaciones de socorros mutuos que debieron persistir durante la monarquía visigótica, para perderse todo vestigio de las mismas con la invasión mahometana (9).

Análoga forma asociativa, pero animada de un hondo sentido cristiano, de nuevo se encuentra en la Cofradía, que juntamente con la Hermandad de socorro y el Montepío representan las tres manifestaciones fundamentales de la previsión en el Derecho histórico patrio. Sin excluirse por completo, mientras la Cofradía florece entre los siglos XII y XVI, la Hermandad se desarrolla durante los siglos XVI y XVII, y el Montepío, con otro carácter muy diferente, viene a ser un producto típico de las «ideas filantrópicas, regalistas y laicas» del siglo XVIII.

A los últimos años del siglo XI o primeros del XII se remontan tanto las Cofradías generales o no profesionales, nacidas al amparo de

---

uno de los fenómenos que caracterizan el desarrollo del capitalismo (H. SÉE: «Los orígenes du capitalismo moderne», París, 1930)—, distingue la frase «pre-capitalista» y «capitalista» del seguro, es lo cierto que en su monografía acaba por ajustarse a los períodos indicados. WÖRNER se apartó de la tendencia dominante y distinguía tres etapas: 1.<sup>a</sup> De las comunidades libres de seguros, limitadas en cuanto al número de personas. 2.<sup>a</sup> De las comunidades libres de seguros, con número limitado de miembros. 3.<sup>a</sup> De las comunidades coactivas de seguros, ilimitada en cuanto al número de personas. Sin embargo, la correspondencia de las mismas con las formas de los seguros mutuos, seguros mercantiles y seguros sociales obligatorios no aparece muy exacta.

(8) V. su citada monografía «Historia de la Previsión Social en España», obra verdaderamente magistral (galardonada con el «Premio Marvá 1942») y el texto de su conferencia sobre «Los Seguros sociales en nuestro pasado histórico», publicado en el *Bol. de Inf. del I. N. P.*, mayo 1943.

(9) Sobre las corporaciones laborales islámicas, v. las indicaciones y bibliografía expuestas en el «Derecho de Trabajo», de ANTONIO DE AGUINAGA, páginas 39-40.

parroquias y monasterios, con fines exclusivamente religiosobeneficios (10), como las Cofradías gremiales, cuya existencia, si bien guarda relación con los *collegia* romanos y con las *ghildas* germanas, son en realidad, como dice el profesor Minguijón, «producto espontáneo de las condiciones sociales, económicas y morales de la época en que nacieron» (11), fruto o expresión de los vínculos derivados de la comunidad de fe, de la comunidad de oficio o profesión y hasta de la comunidad de resistencia en determinado barrio o calle de un municipio (12).

En las Cofradías y gremios medievales (13) no es posible reconocer, desde el punto de vista que nos ocupa, formas de cobertura de riesgos ajustadas a una organización definida y concreta, sino manifestaciones más o menos rudimentarias de auxilio social mutuo, consistentes en asistencia o subsidios a los enfermos (14), pago de los

(10) Como ejemplo de ellas, la Cofradía de Santa Cristina de Tudela, establecida bajo los auspicios de los monjes del monasterio aragonés de Summo Portus, al pie del Pirineo. Su regla (documento el más antiguo que de esta naturaleza se conserva) determinaba lo referente al auxilio en los casos de enfermedad y muerte. Al cofrade enfermo que careciese de recursos, los compañeros venían obligados a velarle y auxiliarle, y si fallecía, cada cual entregaba un dinero y dos óbolos para los gastos del entierro. (V. la cit. conf. del profesor RUMÉU DE ARMAS, «Los Seguros sociales en nuestro pasado histórico».)

(11) Prof. SALVADOR MINGUIJÓN: «Historia del Derecho español», 2.<sup>a</sup> edición, pág. 124, Ed. Labor, S. A., Barcelona, 1933.

(12) En el orden de las instituciones gremiales, la Regla más antigua de que se tiene noticia corresponde a la Cofradía de San Miguel de los Tenderos de Soria. Datan asimismo del siglo XII, la de los sastres de Betáncos, recueros o mercaderes de Atienza y zapateros de Barcelona (RUMÉU DE ARMAS, in. loc. cit.).

(13) Sobre este extremo concreto conviene tener presente que al lado de tipo de Cofradía gremial, como la de tenderos de Soria, mencionada en la nota anterior, en determinados oficios, como el de canteros y albañiles de Barcelona, el Gremio se estableció con independencia de la Cofradía; registrándose también la modalidad de Gremio sin Cofradía. Tal fué el constituido en 1259 por los zapateros de Burgos con autorización del Concejo de la ciudad.

(14) Lo normal era que la cuantía de los mismos no se fijase en la Regla, pero no faltan ejemplos (Cofradías del Espíritu Santo de Calatayud —1311— y de Santo Domingo de Luesca —1480—) en los que se hallaba pun-

gastos de entierro y también, en ocasiones, socorros temporales, a manera de limosnas, en favor de inválidos o ancianos. La cuantía de las prestaciones y de las cuotas estaba totalmente desligada de la rigidez propia de toda idea de derecho y de obligación, para depender en último término de las disponibilidades de caja o del espíritu de confraternidad reinante en el momento de otorgarse el socorro.

La Hermandad, con idéntico matiz religioso que la Cofradía, respondió sin duda a una concepción mucho más avanzada y perfecta, que guarda múltiples puntos de contacto con la Mutualidad de nuestro tiempo. Al producirse el infortunio previsto, el asociado ostentaba un auténtico derecho a la prestación correspondiente, sin que el ejercicio del mismo quedase supeditado al hecho de encontrarse en una situación de indigencia, ni su contenido al criterio de los demás miembros de la entidad; la relación entre cuotas y prestaciones era real y efectiva; aquéllas debían satisfacerse en la cuantía y términos prefijados; incluso algunas Ordenanzas llegaron a consignar la obligación de contribuir por derrama cuando los fondos de la Hermandad fuesen insuficientes para atender al cumplimiento de los fines de la institución en líneas generales análogos a los de las Cofradías (15),

---

tualmente establecida. En las de ciegos de Barcelona y Valencia, el importe de los subsidios se cifraba en la mitad de las limosnas que los cofrades hubieren recaudado durante el día. Las Cofradías de la Vera Cruz de Játiva (1381) y de los carpinteros de ribera de Barcelona (1392), tenían establecido un régimen de asistencia medicofarmacéutica; las de Andalucía y Navarra contaban con hospitales propios donde los cofrades enfermos eran atendidos hasta su total restablecimiento; por último, RUMÉU DE ARMAS, *in. loc. cit.*, se refiere a ciertas Cofradías de Barcelona, como la de plateros y la de sastres, en las que el enfermo, al sanar, tenía que devolver el importe del auxilio económico que durante su dolencia le había sido otorgado.

(15) Se distinguían las Hermandades de socorro según fueran generales o gremiales. Las primeras, desprovistas de todo sentido exclusivista derivado del oficio o profesión, solían abarcar a los artesanos o menestrales sin Hermandad propia, subdividiéndose, a su vez, en abiertas y cerradas según que el número de sus miembros fuese o no ilimitado. Hubo también Hermandades gremiales que advirtiendo lo altamente beneficioso que era contar con gran número de asociados, admitían personas extrañas a la profesión. Así lo hicieron las Hermandades de zapateros de Madrid, que dieron entrada a más de 5.000 miembros, totalmente ajenos a las actividades del oficio.

si bien con modalidades más variadas y de mayor amplitud respecto del riesgo de enfermedad (16), dentro del cual aparece incluido con alguna frecuencia el de accidentes, aparte de que ya en el siglo XVII las Hermandades de socorro, constituidas por mujeres, anticipándose a las realizaciones de otros países, dieron los pasos iniciales en el Seguro de Maternidad.

Fué en la segunda mitad del siglo XVIII cuando se desarrolló contra las Hermandades y Cofradías una intensa campaña, obra principalmente de Aranda, Floridablanca y Campomanes. Este último, en su discurso sobre la educación de los artesanos y su fomento, señaló la conveniencia de sustituirlas por otras entidades de carácter laico. La batalla no se libró tan sólo en un frente doctrinal. Muy numerosos fueron los expedientes que con tales propósitos se instruyeron (17), y en idéntico designio se inspiró la medida de hacer obligatoria la aprobación de aquellas instituciones por el Consejo de Castilla para de esta manera independizarlas de la acción tutelar de la Iglesia y reducir, si es que no resultaba totalmente anulado, el ámbito tradicional de sus actividades espirituales y religiosas.

Mas al propio tiempo que se las sometía a tan radical transformación comenzaron a constituirse los primeros Montepíos, ajustados desde su nacimiento a principios y formas completamente distintos de los que siempre caracterizaron nuestras instituciones de previsión social. Entre los fines de los mismos no figuraban ya las clásicas medidas protectoras o de cobertura de los riesgos de enfermedad y muerte; su acción primordialmente se orientaba al de supervivencia y a los de vejez e invalidez, como si no tuviesen más razón de existir que la necesidad de aseguramiento de un modesto bienestar a las viudas

---

(16) Tanto en orden a los subsidios y a la asistencia medicofarmacéutica —organizada a veces en forma semejante a las modernas igualas— como por establecerse regímenes y sistemas más completos que comprendían unas y otras prestaciones.

(17) Muchos, con sobrado fundamento, aun cuando no para justificar las radicales medidas que en ellos se adoptaron y que bien pudieron dirigirse a evitar y corregir los abusos advertidos, sin necesidad de ir contra la esencia misma de estas instituciones y en la que, como es de todo punto evidente, tampoco se encontraba la causa u origen de los mismos.

y huérfanos, preocupación —dice Ruméu de Armas— más propia de las clases acomodadas que de las humildes.

La creación de los Montepíos oficiales (18) sirvió de ejemplo a los que por iniciativa privada fueron establecidos a partir del último tercio del siglo XVIII. Su número realmente extraordinario —ya que no hubo profesión liberal que no contase con su Montepío—, estuvo sujeto a constantes oscilaciones. Bien por defectos de administración o por errores de cálculo fáciles de explicar, dado que los estudios estadísticos actuariales no habían alcanzado madurez suficiente, es lo cierto que muchas de estas entidades no tardaron en conocer la ruina y el fracaso, de los que si se vieron libres los Montepíos oficiales, fué gracias a la ayuda que les dispensó el Poder público.

El proceso de desintegración de las instituciones gremiales, fruto de las corrientes revolucionarias de la época, se acentuó en España (19)

(18) Definidos como asociaciones legales y obligatorias bajo el amparo y protección del Gobierno, que, depositando en las Cajas públicas una parte de los sueldos de los empleados, acudían con tales rendimientos al pago de las pensiones que fueron objeto de su instituto. Tuvieron su origen en la propuesta del Marqués de Esquilache a Carlos III, para auxiliar a las viudas y huérfanos de las clases militares, que sirvió de base a la constitución del Montepío militar, por Reglamento de 20 de abril de 1761; posteriormente se crearon el de Ministros de Tribunales Superiores (Real decreto de 12 de enero de 1763); Oficinas de Hacienda y del Ministerio (Real cédula de 27 de abril de 1764); Ministros de Ultramar (7 de febrero de 1770); Loterías (3 de septiembre de 1777); Empleados de las fábricas y minas de azogue de Almadén (23 de junio de 1778); Oficinas de Ultramar (18 de febrero de 1784); Correos (22 de diciembre de 1785); Corregidores y Alcaldes mayores, denominado después de Jueces de Primera instancia (7 de noviembre de 1790); Empleados de la Real Casa (6 de junio de 1818). El Estado se fué incautando en el pasado siglo de los fondos de dichas instituciones, asumiendo las obligaciones a que estaban afectos.

(19) En tiempos de Carlos IV, una clara manifestación de la tendencia anotada la constituye la Real orden de 26 de mayo de 1790 que se dictó con motivo de la cuestión planteada por un tornero al pretender que por su conocida habilidad se le eximiera de la obligación de examinarse y cuyo cumplimiento era exigido por el gremio correspondiente; en ella, además de resolverse que la Sala de Alcaldes mantuviera a aquél en el libre ejercicio de su profesión, se ordenó que lo mismo fuere observado con cualesquiera artesanos de profesión conocida o no en el Reino, cerciorándose de su idoneidad y

al dictarse en Francia el edicto de Turgot (1776) y la famosa ley Le Chapelier (1791), para cobrar máxima intensidad a raíz de la invasión napoleónica, con la exaltación de las doctrinas del liberalismo económico, que trajo como consecuencia la muerte de las Cofradías, Gremios y Hermandades gremiales al proclamarse por las Cortes de Cádiz en el Decreto de 8 de junio de 1813 el libre ejercicio de cualquier industria u oficio útil sin necesidad de examen, título o incorporación a los gremios respectivos, cuyas Ordenanzas en dicho respecto fueron expresamente derogadas.

A partir de tal fecha, aun cuando en 29 de julio de 1815 se dictó una Real Orden revocatoria del citado Decreto, y posteriores disposiciones arbitraron fórmulas para el mantenimiento de dichas entidades, preciso es reconocer que nada o muy poco se consiguió en este sentido, poniendo fin al paréntesis abierto por aquella ley de 6 de diciembre de 1836, por la que entró en vigor nuevamente el Decreto de las Cortes de Cádiz, al que, según hemos indicado, se encuentra vinculada la extinción de nuestro régimen gremial (20).

---

removiendo oposiciones gremiales. También son de señalar los quebrantos sufridos por dichas instituciones como consecuencia de la primera desamortización, al llevarse a cabo la venta de los bienes raíces pertenecientes a Cofradías, memorias y otras fundaciones piadosas, conforme a uno de los Decretos que, al expresado objeto y en número de siete, se dictaron por dicho monarca en 19 de septiembre de 1798, perjuicios que después fueron en aumento al desvalorizarse los vales reales, colocando a las mismas en una situación verdaderamente insostenible.

(20) En atención a haberse estimado que con tan ilimitada libertad se habían cortado «la política civil y particular que causaban entre los del gremio sus respectivas ordenanzas y sabias preocupaciones que por ellas se establecían en beneficio público y fomento de las artes y de los que las ejerciesen», la Real orden de 29 de junio de 1815 revocó el citado Decreto de las Cortes de Cádiz y restableció las Ordenanzas gremiales, pero con el particular encargo de que fueran examinadas para suprimir cuanto pudiera ser causa de monopolio de los gremios, perjudicial para el progreso de las artes, o impidiese la justa libertad que todos tenían de ejercer su industria, acreditando poseer los conocimientos de ella por las obras que presentasen. Determinada por Real orden de 29 de abril de 1818 la competencia para entender en lo gubernativo, político y económico de los colegios y gremios artísticos, el Real decreto de 20 de enero de 1834 reguló las bases a que habían de ajust-

Sin embargo, su desaparición no ha de interpretarse fuera completa y absoluta, referida a todas las formas asociativas de matiz profesional, ya que tampoco tuvo este alcance el mencionado Decreto (21), al margen del cual precisamente quedaron, entre otras, las que son materia de nuestro estudio, constituida la mayoría de ellas por artesanos de idéntico ramo u oficio para auxiliarse mutuamente o reunir en común el producto de sus economías y atender con los fondos sociales futuras situaciones de infortunio.

En el curso del pasado siglo, aun cuando no con el volumen e importancia que tuvo en Inglaterra, Francia y Bélgica, el mutualismo también se desarrolló en España, alcanzando considerable difusión al multiplicarse las sociedades mutuas y de carácter local, algunas de las cuales todavía subsisten, conservando exacta su organización primitiva, fundada en la exactitud y la mejor buena fe con que sus miembros cumplen sus compromisos y obligaciones sociales (22). Las primeras disposiciones relativas a ellas (Reales Ordenes de 28 de febrero de 1839, 25 de agosto de 1853, 10 de junio de 1861...) revistieron muy distinto carácter; mientras unas se orientaban a promover y facilitar la creación de tales entidades, otras se dirigían a limitar su libertad, bien sometiéndolas a las normas de las sociedades mercantiles que por analogía les fueron aplicables, bien previniendo lo necesario en punto a la publicidad de sus estatutos, composición de sus órganos rectores, etc.

---

tarse las ordenanzas, estatutos o reglamentos peculiares de cada actividad, a fin de que pudieran obtener la Real aprobación. El deseo a que el Decreto obedecía de impulsar las Asociaciones gremiales, armonizando su organización y funcionamiento con un cierto grado de libertad en el ejercicio de industrias, no se vió cumplido. Lo prueba el que, por Real orden de 30 de julio de 1835, tuviera que reiterarse la puntual observancia de sus disposiciones y el que meses más tarde la Ley de 6 de diciembre de 1836 restableciera el dictado por las Cortes de Cádiz en 8 de junio de 1913. El principio de libre ejercicio de industrias y oficios ha de entenderse, como es lógico, dejando a salvo aquellas actividades profesionales que requieran exámenes o estudios o estar en posesión de un determinado título.

(21) C. art. «Gremio», en el *Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia*, de JOAQUÍN ESCRICHE, t. II, pág. 1.356. Madrid, 1874.

(22) Prof. FÉLIX BENÍTEZ DE LUGO: «Tratado de Seguros», t. I, «Legislación comparada de seguros», Madrid, 1942, pág. 101.

El vigente Código de Comercio las excluyó de sus prescripciones siempre que no se dedicaren a actos de comercio extraños a la mutualidad o se convirtieren en sociedades a prima fija (art. 124), y la ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887 las sometió al régimen en ella estatuido. Posteriormente, ni la ley reguladora de las Sociedades de Seguros de 14 de mayo de 1908 (23) ni su Reglamento de 2 de febrero de 1912, introdujeron modificación alguna en esta materia; el citado Reglamento de Seguros explanó los términos de la exclusión (24), en perfecta armonía con el párrafo segundo del art. 1.º de la mencionada ley de Asociaciones (25).

(23) «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 sus balances anuales:

»1.º 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.º 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 (art. 3.º, núms. 1.º y 2.º). Actualmente y en virtud de las leyes de 6 de diciembre de 1941 y 18 de mayo de 1944, la excepción del núm. 2.º hay que estimarla referida a las Mutualidades de previsión social, comprendidas en el núm. 5.º del art. 12 del Reglamento de 26 de mayo de 1943.»

(24) En su art. 73, de manera expresa determinó que las entidades a que se refiere el apartado 1.º del art. 3.º de la Ley obedecerían, en cuanto a su composición y funcionamiento, a lo establecido en la ley de Asociaciones y a las disposiciones dictadas para su aplicación. Con respecto a las comprendidas en el apartado 2.º del mismo artículo dispuso que tan sólo las que funcionarán a base de Mutualidades sin empresa gestora y limitasen la extensión del territorio en que operaren a toda o parte de la provincia en que tuviesen su domicilio, serían exceptuadas de inscripción e incluidas en el índice de Asociaciones aseguradoras exceptuadas, una vez que hubieren cumplido los requisitos y condiciones impuestos en el mismo Reglamento (art. 74).

(25) Conforme a lo dispuesto en el mismo, se regían también por dicha Ley de Asociaciones «los gremios, las Sociedades de socorros mutuos, de previsión, de patronato y las cooperativas de producción, de crédito o de consumo». (Innecesario advertir que el término «gremios» utilizado en el texto transcrito como equivalente al de «asociaciones» constituidas por quienes desarrollan su actividad en un mismo sector de industria, arte u oficio, precisa-

Aun cuando las actividades de policía y fomento de la Administración respecto a las instituciones privadas de previsión social no debían reducirse a las derivadas del articulado de la ley de 30 de junio de 1887, al establecimiento de un cuadro más o menos amplio de exenciones tributarias y a la consignación en los presupuestos del Estado de subvenciones en favor de las mismas, el vacío resultante de la exigüidad de tales medidas subsistió hasta estos últimos años (26).

El haber puesto término a tan patente insuficiencia normativa dotando a dichas entidades de un régimen jurídico propio, constituye una de las realizaciones más interesantes de la política social del nuevo Estado.

#### LEGISLACIÓN VIGENTE

Los Montepíos y Mutualidades de previsión social se rigen por la ley de 6 de diciembre de 1941, el Reglamento para su aplicación de 26 de mayo de 1943 y las disposiciones complementarias que se mencionan al desarrollar los subepígrafes del presente enunciado:

I. LEY DE 6 DE DICIEMBRE DE 1941.—a) *Etapa preparatoria.*— Por Orden de 4 de diciembre de 1940 se creó en el Ministerio de Trabajo la Sección de Montepíos y Mutualidades, afecta a la Dirección General de Previsión (27). A dicho órgano técnico se encomendó lo concerniente a la aprobación, funcionamiento y vigilancia de estas entidades y el Registro en que las mismas debían figurar inscritas. Sin él difícilmente hubiera podido llevarse a cabo la preparación del texto legal que nos ocupa, tarea cuya realización precisaba ante todo tener un exacto conocimiento de toda la gama variadísima de tipos

---

mente por el principio de libertad, consagrado en el Decreto de 8 de junio de 1813 e incorporado después a nuestras leyes constitucionales, tiene un valor y alcance completamente distintos al de las antiguas corporaciones gremiales de que antes se ha hecho mención.)

(26) A pesar del intento llevado a cabo en el Estatuto especial de las Entidades particulares de ahorro, capitalización y similares para dotar, entre otras, a las Mutualidades de un régimen adecuado.

(27) Reorganizada por Orden de 4 de septiembre de 1943.

que dichas instituciones ofrecían, tanto por lo que se refiere a los riesgos por ellas asumidos como a las prestaciones que otorgaban y a sus formas peculiares de organización (28).

A efectos del cumplimiento de las funciones indicadas, la Orden de 10 de enero de 1941 dispuso que todos los Montepíos y Mutualidades remitieran a la Dirección General de Previsión en el término de dos meses, ampliado en otros dos por Orden de 15 de marzo, tres ejemplares de sus estatutos, juntamente con el balance y situación de fondos correspondientes al año 1940; de dicha obligación quedaron exceptuadas las Mutualidades de accidentes del trabajo y las que se rigiesen por disposiciones especiales, unas y otras igualmente fuera desde el primer momento de la competencia de la Sección (29). La Orden asimismo determinaba que los Gobiernos civiles enviaran en el plazo más breve posible una relación de aquellas entidades que figurasen inscritas en sus registros respectivos.

De esta suerte se centralizaron datos y antecedentes que desde la ley de 30 de junio de 1887 (art. 7.º) habían estado dispersos en los archivos y registros especiales establecidos en cada Gobierno de provincia (30). Su estudio y minucioso análisis permitió articular la vigente ley de Mutualidades de 6 de diciembre de 1941, con base en la realidad misma de nuestras instituciones de previsión social.

b) *Contenido de la ley.*—Consta de doce artículos y dos disposi-

(28) Con anterioridad al apartado e) del art. 2.º del Reglamento de la Inspección de Entidades aseguradoras de accidentes del trabajo e Instituciones de previsión aprobado por Decreto de 9 de marzo de 1940, atribuyó a dicho Servicio la función inspectora sobre las instituciones de previsión que no estuvieran organizadas e intervenidas por el Estado o por Corporaciones públicas, a efectos de comprobar y vigilar el cumplimiento de sus propios Estatutos, las inversiones que realicen, la solidez de las garantías de pago de sus prestaciones y el exacto cumplimiento de las disposiciones legales.

(29) V. el art. 4.º de la Orden de 4 de diciembre de 1940 y el 3.º de la dictada el 10 de enero de 1941.

(30) El Decreto de 25 de enero de 1941 sobre regulación del derecho de asociación en el núm. 4.º de su art. 1.º exceptuó de la aprobación del Ministerio de la Gobernación a las asociaciones cooperativas registradas en el Ministerio de Trabajo, criterio aplicadó con carácter general a las que hubieren de cumplir tal requisito.

ciones transitorias (31). De su preámbulo con toda claridad se infiere lo que constituyó motivo o fué objeto de especial preocupación en quienes prepararon la pieza clave sobre la que había de asentarse el ordenamiento jurídico de dichas entidades.

En primer término se advierte la de precisar con la mayor exactitud las formas mutualistas sujetas a sus preceptos, evitando cualquier interferencia jurisdiccional; a tal efecto, el art. 2.º de la ley establece como requisito para su aprobación, clasificación y registro por el Ministerio de Trabajo el informe previo del Ministerio de Hacienda en punto a su exclusión de la ley de Seguros de 1908.

En segundo lugar, la que deriva del carácter netamente social de estas entidades. En atención al mismo, la exigencia de que estén desprovistas de todo afán o ánimo de lucro. Tal exigencia se particulariza en la expresada prohibición de repartir entre los asociados dividendos o entregas que cubran un negocio industrial disimulado, y al propio tiempo sirve de justificación a las exenciones fiscales de que dichas instituciones disfrutaban. De igual modo su sentido social explica no solamente el que sus prestaciones sean compatibles con las que otorgan los seguros sociales obligatorios, sino el que la ley prevea la posibilidad de que el Ministerio de Trabajo pueda declararlas sustitutivas de las mismas.

Como tercera preocupación, la de que el seguro social privado —por ser una de las formas en que cristaliza de manera natural y espontánea el espíritu previsor de las clases modestas— se ajuste a bases técnicas y sea recta y escrupulosamente administrado para impedir que errores de cálculo o desviaciones en su gestión ocasionen quebrantos irreparables con el consiguiente descrédito para estas instituciones. De ahí los requisitos que se imponen para su constitución y las normas a que deben atemperar su funcionamiento. Por ello, también, que su reglamentación y vigilancia por el Estado se traduzca

---

(31) La Orden de 5 de enero de 1942 subsanó el error padecido al omitirse en la primera disposición transitoria de la Ley de 6 de diciembre de 1941 las palabras «del Reglamento». («En el término de dos meses, a partir de la publicación del Reglamento de la presente Ley, las Entidades por ella afectadas deberán ajustar sus normas estatutarias a los efectos de las mencionadas disposiciones...»)

en las múltiples facetas que cabe apreciar en las funciones jurídicoadministrativas que la ley atribuye al Ministerio de Trabajo, y que éste ejerce a través de la Dirección General de Previsión «a los efectos de aprobar su constitución, registro, cumplimiento de las normas estatutarias, inspección técnica, protección y sanciones».

La ley asimismo consagra el principio de autonomía y plena capacidad jurídica de los Montepíos y Mutualidades de previsión social; el de igualdad de derechos y obligaciones de sus miembros, «sin perjuicio de que las aportaciones y beneficios guarden la relación reglamentariamente establecida con las circunstancias que concurren en cada socio»; el de responsabilidad de sus órganos de gobierno, fijando los límites mínimo y máximo de las sanciones que, según los casos, puedan serles impuestas. Por último, después de autorizar al Ministerio de Trabajo para dictar cuantas normas requiera el desarrollo de la ley y para fijar anualmente, si lo considera necesario, los derechos de inscripción y registro de dichas entidades, termina derogando aquellas disposiciones que se opongan a sus preceptos.

II. REGLAMENTO DE 26 DE MAYO DE 1943.—a) *Estructura*.—De conformidad con el informe emitido por el Consejo de Estado, se aprobó por Decreto, en la fecha indicada, el Reglamento para la aplicación de la ley de Montepíos y Mutualidades. Consta de cuarenta y dos artículos y cinco disposiciones transitorias; los primeros divididos en los seis títulos siguientes: I, Normas generales y clasificación de los Montepíos y Mutualidades; II, Organización, funcionamiento y disolución de las Mutualidades y Montepíos; III, De la aprobación e inscripción en el Registro; IV, De la fusión y de las Federaciones de Montepíos y Mutualidades; V, De la Inspección, y VI, De las sanciones.

b) *Contenido*.—Dice el profesor Gascón y Marín al exponer su doctrina sobre las fuentes del Derecho administrativo que «si todos los detalles de Derecho objetivo estuvieran consignados en la ley, el Reglamento general sería innecesario» (32).

---

(32) «Tratado de Derecho administrativo», t. I, 5.<sup>a</sup> ed., pág. 108, Madrid, 1933.

En el caso que nos ocupa, la necesidad de un Reglamento general era, sin duda, patente y manifiesta; no solamente porque la ley de Mutualidades de 6 de diciembre de 1941 se había limitado a establecer una serie de principios fundamentales en la materia, sino también porque, en su enunciación, se hallaba ausente todo propósito exhaustivo. Era, por tanto, indispensable, de un lado, explicar el contenido de la misma, y de otro, más que sus lagunas, salvar sus silencios. La cuestión revestía sumo interés. Téngase en cuenta que el mayor de todos lo reservó la ley de 6 de diciembre de 1941 para la Organización sindical.

Sin embargo, llegados a este punto, nos inclinamos a creer que, en el fondo, la omisión era más aparente que real. Al menos, la ley sobre *Unidad sindical de 26 de enero de 1940* y la ley de Bases de la Organización sindical de 6 de diciembre del mismo año, no brindaban el más leve resquicio para identificar aquel vacío con una postura abstencionista de tal magnitud. En otro orden de consideraciones, por encontrarse definido perfectamente, de manera inequívoca, el radio de acción de la ley de Mutualidades, al centrar la tutela del Ministerio de Trabajo en lo jurídicoadministrativo o, más exactamente, en cuanto tiene categoría de función indeclinable del Estado (33); sin extenderlo a la esfera de lo políticosocial, acaso por no condicionar directrices jurídicas de mayor alcance y trascendencia.

Conforme a ellas, y dentro del más absoluto respeto a las disposiciones de la ley, el Reglamento de 26 de mayo de 1943 ha establecido el punto de conjunción o, si se prefiere, de armónico equilibrio entre la acción oficial del Estado y la que corresponde ejercer a la Organización sindical, en el amplio espacio de dicha esfera, abarcando los momentos fundamentales en la vida de estas instituciones, toda vez que:

Pueden ser constituidas por la Organización sindical (Reglamento, artículo 3.º). Se requiere el informe de la Obra Sindical «Previsión

---

(33) LORA VARO, en su estudio «La tutela estatal de los Montepíos laborales», publicado en la *Revista Previsión Laboral*, núm. 1, Madrid, 1950. silencia este aspecto de la cuestión a la que trata de imprimir un cierto sentido privatista, en función de una situación de minoridad.

Social» sobre su aspecto políticosocial (34), para ser inscritas en el Registro de la Dirección General de Previsión (Reglamento, art. 28). Es preceptivo dicho informe, con posibilidad de propuesta de veto, respecto de los miembros que integren sus juntas directivas (Reglamento, art. 17). Igualmente lo es en los expedientes de fusión de estas instituciones, siempre que no sean de funcionarios públicos (Reglamento, art. 32). Las reuniones de la juntas o asambleas generales en los Montepíos y Mutualidades que no sean de funcionarios públicos y las de las Federaciones de las mismas, deberán ser notificadas con la antelación necesaria, a la Jefatura provincial respectiva de la expresada Obra Sindical, para que, si lo estima oportuno, designe un representante que asista a las sesiones, quien pondrá en conocimiento de la Jefatura indicada los acuerdos que, a su juicio, sean contrarios al espíritu del Movimiento (Reglamento, art. 19). En caso de disolución, la entidad viene obligada a comunicar a la Obra Sindical «Previsión Social» los nombramientos de los liquidadores, con expresión de las circunstancias personales que en ellas concurren (Reglamento, art. 24). Las Federaciones de Montepíos y Mutualidades, en el aspecto políticosocial, se hallan tuteladas por dicha Obra Sindical (Reglamento, art. 33), a la que igualmente corresponde informar sus Estatutos y Reglamentos (Reglamento, art. 34). Puede, también, colaborar sin facultades sancionadoras, sino puramente informativas, con la inspección ejercida por el Ministerio de Trabajo sobre los Montepíos y Mutualidades y sus Federaciones.

Por último, asimismo es de tener en cuenta que el Reglamento de 26 de mayo de 1943, al desarrollar los principios de la ley de Mutualidades, los ha completado en múltiples aspectos, como los que se refieren a la constitución de la Confederación Nacional de estas Entidades, clasificación de las mismas, cobertura de riesgos de carácter patrimonial y tantos otros de sumo interés. Así, podrá comprobarse a continuación al examinar el contenido del vigente ordenamiento jurídico de dichas instituciones.

---

(34) Excepto en las de funcionarios públicos.

ANÁLISIS DE SUS DISPOSICIONES

I. AMBITO.—Su campo de aplicación resulta determinado mediante el concepto de las entidades sujetas al régimen de dichas disposiciones y la expresa referencia a las que se encuentran excluidas de lo en ellas establecido. En este último grupo figuran:

1.º Las de tipo mutualista que «ejercen 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» (ley de Mutualidades, art. 1.º).

2.º Las Mutualidades aseguradoras de accidentes del trabajo, que se registrarán por las disposiciones contenidas en la legislación especial por la que se regula su constitución, organización y funcionamiento (Ley, art. 1.º; Reglamento, art. 1.º).

II. MUTUALIDADES Y MONTEPIÓS DE PREVISIÓN SOCIAL.—a) *Concepto*.—«Se consideran Mutualidades o Montepíos, a los efectos de la presente ley —dice el art. 1.º de la misma— 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».

b) *Constitución*.—1) *Elementos personales*.—Podrán constituirse por los particulares, por toda clase de entidades y empresas y por la Organización sindical (Ley, art. 2.º; Reglamento, art. 3.º).

En su iniciación, conforme a la ley y al Reglamento, han de contar con un mínimo de veinticinco asociados —Ley, art. 3.º b); Reglamento, art. 4.º—, e incluso se les podrá exigir un mayor número de socios cuando éste sea indispensable por razones de orden actuarial, en consideración a los fines que hayan de cumplir o a la naturaleza de sus prestaciones, para lograr su estabilidad conómica y su normal funcionamiento (Reglamento, art. 4.º).

Sin embargo, por Orden de 27 de octubre de 1944, y en atención a ser los Montepíos y Mutualidades —como se hace constar en el preámbulo— «el instrumento más valioso e importante» de los que se utilizan para llevar a la práctica el Seguro obligatorio de enfermedad, se consideró necesario el facilitar su creación, dado que, además, la realidad demostraba que las Mutualidades constituídas al expresado objeto revisten carácter patronal y, aun sin tener suficiente número de socios, suelen contar con uno muy elevado de beneficiarios, aparte de que, en la generalidad de los casos, «se trata de empresas poderosas, con grandes medios económicos que les permitirá cubrir con exceso cualquier déficit que pudiera existir» para la perfecta realización de dicho Seguro, «sin contar que las aportaciones obligatorias de tan gran número de productores representa también un volumen económico de importancia»; por estas y otras razones, aquélla dispuso se autorizase la constitución de Montepíos y Mutualidades con menos de veinticinco asociados, siempre que ofrezcan las debidas garantías económicas para el cumplimiento de sus fines y que el número de productores que por su mediación hayan de beneficiarse sea importante, a cuyo efecto se dictará resolución en cada caso que de esta naturaleza pueda presentarse, mediante Orden ministerial.

2) *Estautos. Contenido.*—En cumplimiento del art. 14 del Reglamento, en ellos habrá de consignarse:

1.º La denominación, objeto y duración de la entidad, pudiendo ésta ser ilimitada.

2.º El ámbito a que se extiende su acción, según que sus operaciones se contraigan a una localidad o comarca determinada, a una o varias provincias o regiones o a todo el territorio nacional.

3.º El domicilio social, con expresión de la calle y del número.

4.º El régimen jurídico de la institución, en el que se especificarán de manera detallada los siguientes extremos: a) Condiciones exigidas para el ingreso en la Asociación y requisitos que hayan de cumplimentarse para causar baja en la misma y para solicitar la readmisión en su caso. b) Derechos y deberes de los asociados y modo de hacerlos efectivos. c) Extensión de la responsabilidad económica de los mismos por razón de las cargas sociales, a no ser que en vir-

tud de expresa disposición estatutaria dicha responsabilidad revista carácter ilimitado. d) Determinación de las sanciones que puedan imponerse a los asociados con motivo del incumplimiento de sus obligaciones y procedimiento que haya de observarse en su imposición. Dichas sanciones podrán consistir en multas, privación temporal de sus derechos e incluso en la separación definitiva del asociado, sin perjuicio de que les sean exigidas las responsabilidades en que hubieren incurrido, así como el cumplimiento de las obligaciones que tuvieren pendientes. e) Normas de gobierno y funcionamiento interior de la entidad, detallando el número de miembros que han de componer sus Juntas directivas o rectoras; las atribuciones que a las mismas competen y las propias de cada uno de los elementos que las integran; su forma de nombramiento y sustitución, por cesación definitiva o temporal en el cargo; las facultades reservadas a las asambleas o juntas generales; los requisitos que han de observarse en su convocatoria, según revistan carácter ordinario o extraordinario, y las condiciones exigidas para la validez de los acuerdos que por las mismas se adopten. f) Responsabilidad social de los miembros que desempeñen funciones directivas y normas conforme a las cuales deba hacerse efectiva. g) Normas relativas a la modificación de sus Estatutos y Reglamentos de régimen interior y a su fusión o federación con entidades afines. h) Causas de disolución de la entidad; forma de practicar su liquidación y destino que haya de darse a los excedentes que resultaren como consecuencia de la misma.

5.º Régimen económico y administrativo de la Mutualidad expresando los elementos que hayan de integrar su patrimonio social, así como: a) La cuantía de las cuotas que deban satisfacer los socios y, en su caso, la inicial que hayan de desembolsar a su ingreso en la Institución; forma de percepción de las mismas y requisitos para la exacción de las que con carácter extraordinario pudieran acordarse y las prestaciones a que tienen derecho los socios. b) La inversión de las cantidades que integren su fondo de reserva y, en general, de todas aquellas que no afecten al cumplimiento de obligaciones de vencimiento próximo. c) El máximo admisible para gastos de administración. d) El sistema que adopte en su contabilidad.

*Normas a que deben ajustarse.*—En la redacción de los Estatutos

han de observarse las normas establecidas respecto a los distintos puntos que a continuación se indican:

a') *Denominación*.—En ella deberá incluirse la palabra «Previsión» o cualquiera otra u otras que expresen la finalidad social que persiguen. Ningún Montepío o Mutualidad puede emplear una denominación utilizada por otro que actúe en la misma demarcación o que pueda inducir a confusiones, teniendo preferencia para conservar su nombre aquellas entidades que contaren con mayor tiempo de existencia (Ley, art. 1.º; Reglamento, art. 15).

b') *Régimen interno*.—Los Montepíos y Mutualidades se registrarán por sus propios Estatutos y Reglamentos, que se ajustarán a lo preceptuado en la Ley de 6 de diciembre de 1941, en el Reglamento de 26 de mayo de 1943 y en las disposiciones de carácter complementario dictadas por el Ministerio de Trabajo, al que corresponderá el examen y aprobación de cuanto en aquéllos se establezca (Ley, art. 2.º; Reglamento, art. 6.º).

a'') *Normas relativas a los socios*.—a''') *Ingreso en la asociación*.—No podrá limitarse sino en virtud de causas justificadas, tales como la edad, sexo, profesión, oficio, residencia, condiciones sanitarias y de cualquier otra análoga a las anteriores, siempre y cuando consten de manera expresa en los Estatutos y Reglamentos de la entidad y guarden estrecha relación con los fines para los que fué constituida (Ley, art. 3.º, a); Reglamento, art. 4.º, párrafo 2.º).

Los productores menores de edad, mayores de dieciocho años, no necesitarán autorización de sus padres o tutores, y las mujeres casadas tampoco precisarán la licencia marital para formar parte de aquellas entidades en las que estatutariamente la responsabilidad patrimonial de los asociados se halle limitada a satisfacer la cuota inicial y las periódicas de carácter reglamentario; reconociéndoseles plena capacidad para ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones que por su condición de socios les correspondan (Reglamento, art. 5.º).

b''') *Derechos y obligaciones*.—A efectos de su determinación distingue el Reglamento dos clases de socios: protectores y de número.

Tendrán la consideración de socios protectores quienes sin obte-

ner beneficios directos de la institución contribuyan en cualquier forma a su sostenimiento y desarrollo.

Con respecto a los socios de número, en perfecta armonía con el apartado c) del art. 3.º de la ley de Mutualidades, establece el Reglamento en su art. 8.º que todos gozarán de iguales derechos y obligaciones, sin perjuicio de que las aportaciones que realicen y los beneficios que perciban guarden la relación estatutariamente establecida, con las circunstancias personales que en los mismos concurren y con las prestaciones que, según los casos, pudieran corresponderles.

c'') *Prestaciones, su carácter.*—Las prestaciones establecidas en favor de los asociados, sus familiares y derechohabientes tendrán carácter personal e intransferible y, en consecuencia, no podrán ser objeto de cesión ni en todo ni en parte, ni servir de garantía para el cumplimiento de las obligaciones que los beneficiarios de las mismas contrajeron con terceras personas.

Las prestaciones, como antes ya se indicó, serán compatibles y totalmente independientes con los beneficios que puedan corresponder a los asociados por consecuencia del régimen de los seguros sociales obligatorios establecidos por el Estado, salvo que, por preceptos legales en contrario o por disposición expresa del Ministerio de Trabajo, se las declare sustitutivas de los mismos. En ningún caso las prestaciones económicas podrán ser objeto de tal declaración si fueren inferiores a las que fije la legislación general respecto del seguro o subsidios de que se trate (Ley, arts. 4.º y 8.º; Reglamento, artículos 9.º y 11).

b'') *Gobierno y funcionamiento de la entidad.*—a'') *Autonomía.*—Si bien los Montepíos y Mutualidades pueden ser constituidos por los particulares, por toda clase de entidades y empresas y por la Organización Sindical, en todo caso su personalidad jurídica y su organización administrativa y contable será en absoluto independiente de dichas entidades, empresas y organismos que hubieren intervenido en su constitución; y únicamente en el supuesto de que las aportaciones por los mismos realizadas excedan del 25 por 100 de las cuotas de la institución, tendrán derecho a designar de su propio seno un número de miembros de la Junta directiva o rectora, propor-

cional a la cuantía de su aportación (Ley, art. 2.º; Reglamento, artículo 3.º).

b'') *Asambleas generales y Juntas rectoras.*—Las reuniones de las juntas o asambleas generales en los Montepíos o Mutualidades que no sean de funcionarios públicos y las de las Federaciones de las mismas deberán ser notificadas con la antelación necesaria a la Jefatura provincial respectiva de la Obra Sindical «Previsión Social» para que, si lo estima oportuno, designe un representante que asista a las sesiones, el cual pondrá en conocimiento de la Jefatura los acuerdos que a su juicio sean contrarios al espíritu del Movimiento. La Jefatura provincial de la Obra elevará, en su caso, dentro de los tres días siguientes a la fecha en que hubiere sido tomado, informe razonado a la Dirección General de Previsión proponiendo la suspensión del acuerdo o las modificaciones que hayan de adoptarse en el mismo. La Dirección General resolverá dentro de los quince días siguientes comunicando su resolución a la Jefatura Nacional de la Obra; la falta de resolución de la Dirección en el indicado plazo implicará la validez del acuerdo (Reglamento, art. 19).

• Conforme al art. 16 del Reglamento, únicamente los asociados que estén al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones sociales podrán tomar parte en las votaciones para la designación de los que hayan de desempeñar los cargos en las Juntas directivas o rectoras. Igual requisito será exigido para desempeñar dichos cargos. Estos no podrán ser desempeñados por mujeres casadas que no cuenten con la autorización marital necesaria y, en ningún caso, por menores no emancipados (Reglamento, art. 5.º, párrafo 2.º).

Los nombramientos de los miembros que integran las Juntas directivas o rectoras se comunicarán a la Dirección General de Previsión y a la Obra Sindical «Previsión Social», con excepción de las circunstancias que en cada uno concurren. La Dirección General podrá oponer su veto a los nombramientos efectuados, previas las informaciones que considere precisas, para fundar su resolución. En el aspecto políticosocial, la Obra (excepto en relación con las Mutualidades de funcionarios públicos) podrá dentro de los primeros quince días, contados desde el siguiente al de la notificación de los nombramientos, informar lo conveniente a la Dirección General de Previsión, para

que ésta, si lo estima oportuno, ejercite su veto; si no hiciese uso del mismo en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de la notificación de los nombramientos, se entenderá otorgada la conformidad de los mismos (Reglamento, art. 17).

Los socios que desempeñen puestos directivos no podrán percibir por su gestión retribución alguna, si bien tendrán derecho a remuneración aquellos que presten, con carácter permanente, algún servicio técnico o profesional a la entidad (Reglamento, art. 18).

c") *Servicios*.—Las instituciones privadas de previsión social, de acuerdo con la naturaleza del riesgo que asuman, establecerán el adecuado régimen de servicios que garanticen el más exacto cumplimiento de las prestaciones que, estatutariamente, vengan obligadas a realizar en favor de sus asociados o de sus familiares y derechohabientes (Reglamento, art. 7.º).

c") *Normas de carácter financiero y contable*.—a") *Prohibiciones*.—Se halla terminantemente prohibido repartir dividendos o entregas a los asociados que, en relación con los desembolsos que hubieren efectuado, impliquen para los mismos un acto de especulación o lucro. Esta prohibición no afecta a la devolución de los depósitos constituidos para garantizar el pago de las prestaciones correspondientes a los socios ni a las que se practiquen con motivo de la reducción de las reservas técnicas en los casos que fueren procedentes (Reglamento, art. 10).

b") *Inversiones*.—El Reglamento de 26 de mayo de 1943, sobre este punto concreto, en su art. 20 se limitó a establecer que la inversión de los fondos sociales se efectuase con estricta sujeción a lo dispuesto en los Estatutos y Reglamentos, pudiendo, tan sólo, adquirirse con ellos los valores determinados por el Ministerio de Trabajo. Autorizaba, asimismo, a los Montepíos y Mutualidades a destinar el 30 por 100 de sus reservas, como máximo, a la adquisición de bienes inmuebles que ofreciesen las debidas garantías de valor y renta.

La Orden de 20 de enero de 1948 completó el contenido del citado artículo al fijar que las adquisiciones de valores se ajustasen al siguiente orden de preferencia:

- 1.º Títulos de la Deuda Pública del Estado o del Tesoro.
- 2.º Valores mobiliarios emitidos por organismos estatales, autó-

nómos y especialmente las Cédulas del Instituto de Reconstrucción Nacional y las Obligaciones de la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles, de las Juntas de Obras de Puertos, del Instituto Nacional de Industria y del Instituto Nacional de Colonización.

3.º Obligaciones provinciales y municipales, Cédulas emitidas por Bancos privilegiados y los demás efectos públicos cotizables en Bolsas oficiales españolas o que cuenten con el aval del Estado español o la garantía del interés prestada por el mismo.

4.º En bienes inmuebles, cuando ofrezcan la debida garantía de valor y renta, se podrá invertir hasta el 30 por 100 del total de las reservas, como máximo; si bien en casos excepcionales que estén plenamente justificados se podrá autorizar una cantidad mayor, siempre que las inversiones se destinen a casas baratas y económicas o con destino a objetivos benéficosociales.

La expresada Orden también determinó, en cuanto a las Mutualidades o Montepíos que viniesen funcionando con anterioridad a la misma, que si tuvieren hechas inversiones de fondos en valores no autorizados o con carácter menos preferente, por serles de vital importancia o gran conveniencia seguir adquiriéndolos, se les pudiese autorizar una parte proporcional, siempre que justificaren debidamente tales necesidades.

c") *Contabilidad*.—Vienen obligadas estas instituciones a llevar su contabilidad en forma clara y precisa para que, en todo momento, pueda conocerse su verdadera situación económica; ajustando su ciclo al año natural. Los libros correspondientes deberán ser autorizados y sellados en todos los folios por la Delegación de Trabajo respectiva (35). Aquellas entidades que operen en dos o más ramos del seguro social establecerán la más completa separación administrativa y contable con respecto a cada uno de ellos.

Anualmente, los Montepíos y Mutualidades remitirán a la Dirección General de Previsión el Balance y Memoria del ejercicio ante-

---

(35) La Orden de 19 de diciembre de 1944 aclaró que el art. 21 del Reglamento debía interpretarse extensivamente y, en consecuencia, dicho requisito del sellado había que referirlo a todos los libros que para su buen régimen hayan de llevar los Montepíos y Mutualidades de previsión social.

rior, así como el presupuesto de gastos de administración para el año en curso. Dichos gastos no podrán exceder en ningún caso del 25 por 100 de las cuotas recaudadas en el ejercicio precedente. El balance y presupuestos se ajustarán al modelo e instrucciones acordadas por dicha Dirección General (Reglamento, arts. 21 y 22). Es requisito previo e indispensable para la aprobación de los balances por dicho Centro directivo, el informe de la Sección de Mutualidades y Montepíos de Previsión Social de la Inspección Técnica de Previsión Social (art. 9.º del decreto de 21 de julio de 1950 que regula el procedimiento de dicho Cuerpo inspector).

3) *Trámite para la aplicación de los Estatutos.*—Los Estatutos y Reglamentos de las Mutualidades y Montepíos se someterán a la aprobación del Ministerio de Trabajo mediante instancia que habrá de presentarse en la Dirección General de Previsión, acompañada de los siguientes documentos:

Cuatro ejemplares de los Estatutos y Reglamentos cuya aprobación se solicite. Dos ejemplares de los cuadros de cuotas que deban satisfacer los asociados y de los modelos de la documentación que los mismos hayan de formalizar con motivo de su ingreso en la entidad. Relación nominal con expresión de sus respectivas profesiones y domicilios, cuando menos, de 25 asociados, que, conforme a lo dispuesto en el Reglamento, son indispensables para la constitución y subsistencia de esta clase de instituciones (36).

Presentada la solicitud, se remitirá al Ministerio de Hacienda un ejemplar de los Estatutos para que en término de quince días informe, a efectos de la exclusión del Montepío o Mutualidad, del régimen establecido en la ley de Seguros de 1908, trámite que no será necesario cumplimentar cuando se trate de entidades constituidas por funcionarios públicos o por la Organización Sindical.

Si el informe emitido por el Ministerio de Hacienda fuese contrario a la exclusión y ésta la estima oportuna el Ministerio de Trabajo, tratificando el parecer de la Dirección General de Previsión, tomado previos los asesoramientos técnicos que estime convenientes, se remitirán los Estatutos, en unión de los expresados informes, al Con-

---

(36) Salvo en el caso previsto en la Orden de 27 de octubre de 1944.

sejo de Estado para que emita el oportuno dictamen, a la vista del cual la Presidencia del Gobierno resolverá lo que en definitiva proceda.

Tan pronto como sea declarada la exclusión, la Dirección General de Previsión cursará un ejemplar de los Estatutos a la Delegación Nacional de Sindicatos para que informen la Obra Sindical «Previsión Social» y el Sindicato Nacional de Seguros sobre los aspectos político-social y técnico de la entidad, respectivamente; excepto cuando se trate de Asociaciones de funcionarios públicos. Dichos informes habrán de ser emitidos dentro del plazo de un mes, entendiéndose, en otro caso, que han sido evacuados en sentido favorable a la aprobación de los Estatutos de la entidad. Cumplido dicho trámite, la Dirección General de Previsión otorgará o no su aprobación o formulará los oportunos reparos para que dentro del plazo que en cada caso se fije se subsanen los defectos advertidos (Reglamento, arts. 25, 26, 27 y 28).

c) *Clasificación y Registro*.—Aprobados los Estatutos y recibida en la Dirección General de Previsión copia del acta de constitución de la entidad, se verificará la inscripción de la misma en el Registro correspondiente (Reglamento, art. 29, párrafo 1.º).

El Reglamento en su art. 12, a efectos de la clasificación prevenida en el art. 2.º de la ley de 6 de diciembre de 1941, distingue los siguientes grupos de Montepíos y Mutualidades de previsión social:

1.º Los 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 en la de abono de una pensión temporal o vitalicia.

2.º 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, si bien las de carácter económico, en cada caso concreto, no se satisfarán por un plazo superior al señalado en los Estatutos y Reglamentos, salvo que la ampliación de dichos plazos se reasegure por intermedio de una Federación y siempre cuando no se opongan a las disposiciones especiales sobre esta clase de Seguro social.

3.º Las que realicen el Seguro de maternidad, garantizando la asistencia o el abono de subsidios a los beneficiarios o que 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.º Los 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 una pensión temporal o vitalicia.

5.º Los 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 las 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 (37).

6.º Todos los constituídos, o que en lo sucesivo se establezcan para la práctica de dos o más fines comprendidos en los cinco grupos anteriores.

Es de advertir que, según dispone el Reglamento en el párrafo 2.º de su art. 3.º, no se admitirá la existencia de entidades entre cuyos fines figuren, mezclados con otros, algunos de carácter mutuo de previsión social, el cumplimiento de los cuales será objeto de una regla-

---

(37) A. MANES, no obstante considerar a los seguros patrimoniales forzados como una «gradación intermedia» entre los seguros privados y los seguros sociales, acabó por incluirlos en el grupo de los seguros privados. Acaso por ello PAULA SCHWEIGER, en «Sozialversicherung und Wirtschaftsablauf, Munich, 1928, definió el seguro social como aquella organización basada en la mutualidad que pretende defender los ingresos obreros de los riesgos fortuitos y tasables a que se hallen expuestos; concepto cuyo alcance precisó más la autora al excluir de los seguros sociales todos los que se refieren a rentas o ingresos derivados de la propiedad. MANES, sin embargo, criticó dicha exclusión, que solamente consideraba exacta en atención a las manifestaciones del seguro social hasta entonces conocidas. Ello implicaba un tácito reconocimiento de que en el futuro pudieran aparecer nuevos tipos de seguro patrimonial fuera del ámbito propio de los seguros privados. En cuanto a la relación de la Ley y el Reglamento de Mutualidades con la Ley de 18 de marzo de 1944, véase «Introducción al estudio del Seguro privado», de ERNESTO CABALLERO, Ed. Magisterio Español, Madrid, 1949; págs. 82-83.

mentación separada, ostentando aquéllas una personalidad política y social total y absolutamente independiente de la que se les atribuya por la realización de sus restantes fines, sin perjuicio de la ayuda o auxilio que puedan prestarse mutuamente.

Verificada la inscripción, se hará constar así en un ejemplar de los Estatutos que, sellado en todas sus hojas, se devolverá al Montepío o Mutualidad, para que pueda acreditar, cuando lo precise, el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios (Reglamento, art. 29, párrafo 2.º).

Idénticos trámites se observarán en los casos de reforma de los Estatutos o Reglamentos, con excepción del informe del Ministerio de Hacienda, cuando las modificaciones en nada afecten a la naturaleza de la Mutualidad o Montepío de que se trate (Reglamento, artículo 30).

Dichas entidades se hallan obligadas a satisfacer los derechos de inscripción y registro previstos en los arts. 11 de la ley y 31 del Reglamento y objeto de regulación por la orden del Ministerio de Trabajo de 1.º de mayo de 1944, la dictada por el Ministerio de Hacienda en 13 de noviembre del mismo año y las que anualmente han sido publicadas por el primero de dichos Departamentos para determinar su cuantía y forma de ingreso.

Los derechos de registro son iguales para todos los Montepíos y Mutualidades de previsión social inscritos, o que en lo sucesivo se inscriban, y se fijan en 100 pesetas los que cada institución debe abonar, una sola vez, por este concepto.

Los de inscripción se satisfacen anualmente y se vienen ahora calculando sobre la base de una cantidad (0,15 pesetas) por cada mutualista que figure como socio activo de la institución y por cada trabajador beneficiario (0,10 pesetas), además de la anterior, en las que sean colaboradoras del Seguro Obligatorio de Enfermedad, referido el número de unos y otros al 1.º de enero de cada año o a la fecha que fueren declaradas entidades de previsión social, por haberse aprobado con carácter provisional o definitivo sus Estatutos y Reglamentos (38).

---

(38) V. Ordenes de 18 de mayo de 1950 y 31 de marzo de 1951.

Unos y otros derechos se encuentran establecidos en consideración al carácter de la institución y son, por tanto, independientes de aquellos otros que hayan de abonar por la práctica de determinados Seguros sociales y que corresponda exigir a los Registros que tengan a su cargo la intervención y vigilancia de dichos seguros.

d) *Personalidad*.—Los Montepíos y Mutualidades, una vez inscritos en la Dirección General de Previsión, tendrán personalidad jurídica y gozarán de plena capacidad para adquirir, poseer, gravar y enajenar bienes y realizar toda clase de actos y contratos relacionados con los fines que persigan; asimismo podrán promover los procedimientos que fueren oportunos y ejercitar los derechos y acciones que les correspondan, ante los Tribunales de Justicia y los Organismos o dependencias de la Administración pública o del Partido (Ley, artículo 7.º; Reglamento, art. 2.º).

e) *Exenciones*.—El art. 10 de la ley de 6 de diciembre de 1941 declara a estas instituciones exentas «de las contribuciones industrial y de utilidades sobre la riqueza mobiliaria y de los impuestos del Timbre, Derechos reales y sobre los bienes de las personas jurídicas por los actos o contratos en que intervengan, documentos que formalicen o expidan y bienes que formen parte de su capital o reservas»; igualmente están exentas «de los recargos municipales y provinciales sobre las referidas contribuciones y de las exacciones y arbitrios de las corporaciones locales que graven los actos, contratos, documentos y patrimonio de las referidas entidades».

f) *Inspección*.—La ejerce el Ministerio de Trabajo, a través de la Dirección General de Previsión, por medio de la Inspección Técnica de Previsión Social, que respecto de los Montepíos, Mutualidades, sus Federaciones y las restantes Instituciones que cumplan fines de previsión social, incluyendo las Mutualidades de funcionarios públicos, tiene asignadas las siguientes funciones:

1.ª Comprobar la exacta aplicación de sus Estatutos y Reglamentos e informar, con carácter preceptivo, en los expedientes de aprobación y modificación de los mismos y en los relativos a la fusión y liquidación de estas instituciones.

2.ª Vigilar la inversión de sus fondos sociales y la adecuada or-

ganización de los servicios que aseguren la plena efectividad y pago de las prestaciones.

3.<sup>a</sup> Velar, en general, por el exacto cumplimiento de las disposiciones sobre previsión social que afecten a tales instituciones y principalmente las relativas a la inscripción de ellas en los Registros oficiales, cuidando de que formalicen y publiquen sus respectivas Memorias y Balances, instruyendo y dando curso a los expedientes y propuestas que motiven las irregularidades e infracciones advertidas.

La Obra Sindical «Previsión Social» podrá coadyuvar a la inspección en el aspecto políticosocial, sin facultades sancionadoras, sino meramente informativas (Reglamento, art. 39).

g) *Jurisdicción*.—Corresponde a la Magistratura de Trabajo el conocimiento de las cuestiones de carácter contencioso que surjan entre los asociados y su Montepío o Mutualidad, o entre las propias entidades, sobre cumplimiento y existencia o declaración de sus obligaciones y derechos respectivos de carácter patrimonial y cuando previamente se hayan agotado los procedimientos estatutarios, así como los de conciliación y arbitraje, en el caso de que pertenezcan a una Federación (Reglamento, art. 40).

h) *Sanciones*.—El Reglamento en su art. 41, de acuerdo con los artículos 5.º y 9.º de la ley, dispone que las infracciones de los preceptos legales y reglamentarios cometidas por los órganos de gobierno o dirección de las Mutualidades o Montepíos se sancionarán por la Dirección General de Previsión con penas pecuniarias en cuantía de 50 a 5.000 pesetas, las cuales se impondrán a los presidentes, directores, gerentes y, en general, a cuantos dirijan o gobiernen las entidades que fueren responsables, teniendo en cuenta la gravedad de la falta. En caso de reincidencia, la multa se impondrá en cuantía no inferior al duplo de la que primeramente se aplicó, pudiendo, además, acordarse el cese en su cargo de los responsables. Cuando el irregular funcionamiento de la entidad tenga carácter grave o se compruebe la comisión reiterada de faltas graves, sin que los elementos directivos adopten las oportunas medidas para corregirlas, la Dirección General de Previsión podrá acordar la disolución de la Mutualidad o Montepío.

La entidad sancionada podrá recurrir en alzada, en término de

quince días, contra el acuerdo de la Dirección General, ante el Ministerio de Trabajo (Reglamento, art. 42) (39).

i) *Disolución*.—Independientemente de las causas establecidas en sus respectivos Estatutos, de no mediar autorización expresa del Ministerio de Trabajo para que continúen sus operaciones, procederá la disolución de los Montepíos y Mutualidades cuando el número de sus asociados fuese inferior al mínimo exigido para su constitución (Reglamento, art. 23), con respecto al cual habrá de tenerse en cuenta, en su caso, lo dispuesto en la Orden de 27 de octubre de 1944, a que se ha hecho referencia en el apartado 1-II del presente epígrafe.

j) *Liquidación*.—En caso de disolución, la entidad comunicará a la Dirección General de Previsión y a la Obra Sindical «Previsión Social» los nombramientos de los liquidadores, con expresión de las circunstancias personales que en los mismos concurren; las operaciones de liquidación podrán ser intervenidas por dicha Dirección General, la que, en todo caso, elevará la oportuna propuesta al Ministro del Departamento, con objeto de determinar el destino que haya de darse a los excedentes resultantes cuando éstos no pueden ser aplicados a los fines previstos en los Estatutos de la institución (Reglamento, art. 24).

k) *Fusión*.—Las Mutualidades y Montepíos que practiquen el mismo ramo del Seguro, o cuyos beneficiarios se encuentren en las mismas condiciones, podrán fusionarse, previa autorización de la Dirección General de Previsión. A tal efecto acompañarán por duplicado a la solicitud una Memoria en la que consten las razones o motivos que justifiquen la conveniencia de la fusión proyectada y copia de las actas de las sesiones en que se hubiere adoptado el acuerdo, así como las bases o pactos establecidos para su ejecución. La Dirección General, previo informe de la Obra Sindical «Previsión Social», dictará la resolución que estime procedente. No será necesario solicitar estos informes cuando se trate de Mutualidades de funcionarios públicos (Ley, art. 6.º; Reglamento, art. 32).

---

(39) En punto a las sanciones y normas de procedimiento en expedientes tramitados por la Inspección Técnica de Previsión Social, v. art. 8.º del Decreto de 21 de julio de 1950.

l) *Agrupaciones*.—Para el cumplimiento de determinados servicios, tales como los de clínicas, sanatorios, colonias veraniegas o de reposo y otros análogos, las Mutualidades y Montepíos, aunque pertenezcan a distintas provincias, podrán constituir agrupaciones especiales, previa autorización de la Dirección General de Previsión, que habrá de aprobar la reglamentación que, al expresado objeto, se proponga (*Ley*, art. 6.º; *Reglamento*, art. 38).

m) *Federaciones*.—El Reglamento en sus arts. 33 y siguientes desarrolló lo dispuesto sobre este particular en el art. 6.º de la ley determinando que podían constituirse, con carácter provincial o interprovincial, dichas Federaciones, siempre que su establecimiento lo autorizase, expresamente, la Dirección General de Previsión, que lo concedería o denegaría en consideración a las circunstancias que concurrían y el número e importancia de las Asociaciones que lo hubieran solicitado.

Otorgada la oportuna autorización, corresponde a dicho Centro directivo aprobar los Estatutos por los que la Federación ha de regirse, previo el informe que, con carácter preceptivo y en el plazo máximo de un mes, emita la Obra Sindical «Previsión Social», bajo cuya tutela políticosocial quedan colocadas dichas instituciones; siendo obligatorio el ingreso en las mismas de todos los Montepíos y Mutualidades autorizados para actuar en la provincia, que guarden relación de fines entre sí y sin otras excepciones que las establecidas por la Dirección General de Previsión. Dicha obligatoriedad, según dispone el Reglamento, no se extenderá a la utilización de los servicios relacionados con los fines de previsión que se persigan mientras tanto que a los establecidos por la Federación no se hayan incorporado las dos terceras partes de las entidades afectadas, y aun en este supuesto podrán quedar exentas de utilizarlos todas aquellas que vinieran atendiendo con perfecta normalidad al puntual cumplimiento de sus prestaciones.

A las Federaciones, además de las que figuren en sus respectivos Estatutos, el Reglamento les asigna las funciones siguientes:

1.ª Asesorar a las entidades federadas en cuantas consultas las mismas les dirijan, y muy especialmente en cuanto se refiera a los

cálculos actuariales para la fijación de las cuotas de sus asociados, cuantía de las prestaciones y reservas necesarias para atenderlas.

2.ª La recopilación en la provincia respectiva, de acuerdo con las instrucciones emanadas del Ministerio de Trabajo, de los datos estadísticos correspondientes a los diversos tipos de seguros establecidos en el art. 12 del Reglamento de 26 de mayo de 1943.

3.ª La organización de servicios de Previsión en favor de aquellos asociados que por disolución de la entidad, cambio de residencia o cualquier otra causa, y en virtud de su edad, estado de salud y circunstancias personales que en los mismos concurren no pudieren obtener su ingreso en otro Montepío o Mutualidad.

4.ª Reasegurar los riesgos asumidos por las Entidades federadas, siempre que la constitución y funcionamiento del oportuno servicio hayan sido aprobados por el Ministerio de Trabajo.

5.ª La propaganda y difusión de la Previsión y Seguros sociales.

6.ª La creación de organismos de conciliación y arbitraje para resolver las cuestiones que puedan suscitarse entre las Asociaciones federadas o de éstas con sus asociados.

Las Federaciones están equiparadas a los Montepíos y Mutualidades de previsión social a efectos de disfrutar de las exenciones tributarias reconocidas a éstos en el art. 10 de la ley de 6 de diciembre de 1941.

El movimiento federativo, durante muchos años reducido única y exclusivamente a Cataluña, donde se inició hace más de medio siglo, ha adquirido un fuerte impulso con la creación de la Confederación Nacional, por orden de 8 de julio de 1947, fecha en que tan sólo existía otra Federación, la de Levante, habiéndose constituido, con posterioridad, las del Norte, Centro y Sur de España.

#### LA CONFEDERACIÓN NACIONAL DE ENTIDADES DE PREVISIÓN SOCIAL

El Reglamento para la aplicación de la ley de Mutualidades en su art. 37 determinó que tan pronto lo permitiera la necesaria difu-

sión y desarrollo de las Federaciones, se constituiría la Confederación Nacional, en virtud de disposición del Ministerio de Trabajo.

Resulta obligado reconocer que meta de tan extraordinaria importancia la señaló dicho artículo con cierto sentido de lejanía y de una manera casi incidental. Después de establecer que no están obligadas a ingresar en las Federaciones ni las Mutualidades o Montepíos nacionales, ni tampoco los que constituyeren los funcionarios públicos ya pertenecieren éstos al Estado, Provincia o Municipio, dispuso que, ello no obstante, todas estas entidades ingresaran en la Confederación Nacional que se constituyera en su día.

Por entender que no era conveniente, sin duda, esperar los frutos de un lento y espontáneo proceso de formación y desarrollo de dichas Federaciones, a la vista, además, de la considerable importancia adquirida por la actividad de las instituciones de carácter privado, tanto en la esfera de la previsión social voluntaria, como en la obligatoria; en consideración, también a las tendencias y movimientos hacia muy variados tipos de agrupación que se advertían con motivo de la práctica del Seguro Obligatorio de Enfermedad, e igualmente, dadas las orientaciones del decreto de 23 de diciembre de 1944, que al fijar las bases para el Seguro total concretó que el nuevo ordenamiento contendría las disposiciones fundamentales sobre la colaboración de las entidades aseguradoras en las prestaciones y beneficios del sistema proyectado, se constituyó, por orden de 8 de julio de 1947, la «Confederación Nacional de Montepíos, Mutualidades y Entidades gestoras y colaboradoras de Previsión social».

A la Confederación, concebida como el «órgano superior y representación colectiva» de dichas instituciones, se le fijaba como fin esencial —desgranado, por así decirlo, en las veintiuna funciones enunciadas en sus Estatutos— el de «cooperar con el Poder público a la más completa y rápida puesta en práctica del régimen de seguridad social y a conseguir su más perfecto y eficaz funcionamiento»; le era reconocida la facultad de obtener del Instituto Nacional de Previsión, del Instituto Social de la Marina, del Servicio de Reaseguro de Accidentes del Trabajo, del Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad en el Trabajo y, en general, de las instituciones y organismos dependientes del Ministerio del ramo, cuantos datos estimase

necesarios para el cumplimiento de sus funciones y cometidos, viniendo obligada a facilitar los antecedentes que por aquéllos le fuesen interesados, siempre que no afectasen a la más fiel reserva del secreto profesional del Seguro que, de modo especial, se le encomendaba. Por último, se le otorgaban los mismos beneficios y exenciones fiscales reconocidos por la ley de 6 de diciembre de 1941 a las Mutualidades y Montepíos de Previsión social, no sin antes declarar que la Confederación podría recurrir ante el Ministerio de Trabajo de cuantos actos administrativos, acuerdos y resoluciones resultaren o considerase lesivos a los derechos que le conferían los Estatutos unidos a la orden o que le otorgaran las disposiciones que dictase el Ministerio, de cuyas resoluciones, asimismo, podría recurrir en vía contenciosoadministrativa de acuerdo con las disposiciones vigentes.

Los Estatutos abrieron un auténtico período constituyente para la Confederación, ya que en ella habían de quedar integradas las Federaciones de Montepíos y Mutualidades de Cataluña y Baleares; del Norte; de Galicia, León y Asturias; del Centro de España; de Levante; del Sur, Canarias y plazas de soberanía española en el Norte de Africa, Federaciones en su mayoría pendientes de constitución; igualmente aquellas Agrupaciones especiales de Montepíos y Mutualidades no comprendidas por sus actividades o elementos integrantes en el ámbito de una misma Federación; las Mutualidades y Montepíos con campo de actuación que excediera de dicho ámbito; las Mutualidades de análogas características que operasen en el ramo del Seguro Obligatorio de Accidentes del Trabajo o colaboraran en cualquier otro ramo de los seguros y subsidios sociales obligatorios; las entidades colaboradoras del Seguro Obligatorio de Enfermedad; las Cajas de empresa que cumplieren fines de previsión social y las empresas privadas incluidas en el régimen de «Pago autorizado o impuesto» de la Caja Nacional de Subsidios Familiares, cuando unas y otras actuasen en zonas o territorios no situados dentro de los límites de una misma Federación; las Compañías mercantiles de Seguros que operaran o colaborasen en alguno de los ramos de los Seguros y subsidios sociales obligatorios; los Montepíos y Mutualidades de funcionarios públicos de carácter nacional, provincial o local; las entidades de previsión social que expresamente determina-

ra el Ministerio de Trabajo y los Montepíos y Mutualidades laborales cuando por ley así se dispusiere.

Innecesario destacar que la Confederación creada por la Orden de 8 de julio de 1947 se hallaba muy distante de la figura que de la misma cabía desprender del art. 37 del Reglamento de 26 de mayo de 1943, desbordada en múltiples aspectos.

Respondía a una concepción sumamente ambiciosa que no tardó mucho tiempo en ser reajustada para llegar a sus actuales moldes, más reducidos que los fijados en la Orden de 1947, pero de amplitud muy superior a los resultantes del citado art. 37, al parecer abandonados con carácter definitivo. El reajuste se ha producido como consecuencia de una serie de órdenes ministeriales. En primer término, la de 31 de marzo de 1948, que aprobó con carácter provisional las cuotas que están obligadas a satisfacer las entidades componentes de la Confederación y en la que se autorizó el cambio del antiguo nombre por el de «Confederación Nacional de Entidades de Previsión Social» que ya utiliza la dictada el 24 de junio del mismo año, elevando a definitiva aquella aprobación. La Orden de 9 de mayo de 1949, que ofrece singular interés por disponerse en ella que las Mutualidades patronales aseguradoras de accidentes del trabajo, tanto industriales como agrícolas, inscritas en la Sección de Accidentes del Trabajo de la Dirección General de Previsión, deberán ingresar en la Federación que corresponda al domicilio social de su dirección o sede central, pudiendo las de ámbito nacional, sin dicho requisito previo, inscribirse en la Confederación; sobre la base, en ambos casos, de que su ingreso en manera alguna implicaba cambio en las normas que rigen su constitución y desenvolvimiento, por lo que respecto de ellas continúa en vigor la prohibición de reasegurar los riesgos dimanantes de la legislación de accidentes del trabajo, en organismo distinto del servicio de Reaseguro, creado por ley de 8 de mayo de 1942. Últimamente, la que es básica y fundamental en la materia, la orden de 28 de mayo de 1949, por la que se renueva la constitución de la Confederación Nacional de Montepíos y Mutualidades de Previsión Social.

En su art. 7.º, al propio tiempo que implícitamente ratificó el título de Confederación Nacional de Entidades de Previsión Social, fijaba un plazo de treinta días para su constitución y para que den-

tro de otros treinta días, contados a partir de ésta, sometiera a la aprobación del Ministerio de Trabajo el proyecto de Reglamento por el que la Confederación había de regirse. Preparado por la Junta de gobierno, se discutió por la Asamblea en su reunión de 27 de octubre de 1949, siendo elevado a la Dirección General de Previsión que, con determinadas modificaciones, lo aprobó por resolución de 26 de enero de 1950.

Las entidades que integran la Confederación son las siguientes:

a) Los Montepíos y Mutualidades de Previsión Social. b) Las Mutualidades patronales de Accidentes del Trabajo. c) Las entidades colaboradoras del Seguro Obligatorio de Enfermedad. d) Las Mutualidades o Montepíos de Previsión Social de carácter nacional constituidas, incluyendo las de funcionarios públicos, ya pertenezcan al Estado, Provincia o Municipio, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2.º del art. 37 del Reglamento para la aplicación de la ley de Montepíos y Mutualidades. Asimismo podrán integrarse en la Confederación de Entidades de Previsión Social, con carácter voluntario, las Compañías mercantiles de Accidentes del Trabajo y las Cajas de Empresa del Seguro de Enfermedad declaradas colaboradoras de dicho Seguro.

Son órganos rectores de la Confederación la Asamblea general, la Junta de gobierno y el presidente asistido por dos vicepresidentes.

La Asamblea general actualmente está compuesta por los presidentes de las Federaciones de Cataluña y Baleares, Norte, Centro, Levante y del Sur, Canarias y plazas de soberanía del Norte de África (40); los vocales designados por las Federaciones en representación de las Mutuas tradicionales de accidentes del trabajo y del Seguro de enfermedad, y cuyo número fija la orden de 28 de mayo en su art. 3.º; dos vocales representantes de las Mutualidades nacionales de accidentes del trabajo, uno de las Mutualidades de Seguro de enfermedad de ámbito nacional, otro de las Mutualidades de funcionarios públicos, un representante del Ministerio de Trabajo y cuatro

---

(40) La Orden de 28 de mayo de 1949 reserva a la Dirección General de Previsión la facultad de señalar las representaciones que corresponden a las Federaciones que se constituyan en lo sucesivo (art. 3.º).

representantes, dos por las Compañías mercantiles y otros dos por las Cajas de Empresa del Seguro de enfermedad que ingresen en la Confederación.

La Junta de gobierno estará integrada: a) Por los presidentes de las Federaciones de Montepíos y Mutualidades creadas y de las que en lo sucesivo se creen. b) Por el representante designado por el Ministerio de Trabajo. c) Por los vocales elegidos por la Asamblea, por mayoría de votos, en la siguiente proporción:

Dos representantes de Mutualidades de accidentes del trabajo, dos representantes de entidades mercantiles del ramo de accidentes del trabajo, dos representantes de entidades colaboradoras del Seguro de enfermedad y un representante de los Montepíos tradicionales y de funcionarios públicos.

El presidente y los dos vicepresidentes serán elegidos por la Asamblea entre los miembros designados para constituir la Junta de gobierno.

Como órgano de carácter técnico-administrativo existe una Secretaría general, cuyo titular, designado por la Junta de gobierno, es a su vez secretario de actas de dicha Junta y de la Asamblea.

La Confederación tiene personalidad jurídica propia y distinta de la que respectivamente ostentan las entidades integradas en ella, correspondiéndole el cumplimiento de los siguientes fines:

- 1.º Ostentar la representación de la Previsión social en todos aquellos actos que constituyan su finalidad.
- 2.º Mantener las debidas relaciones entre las distintas Federaciones de Montepíos y Mutualidades en ella integradas.
- 3.º Velar por que tanto las Federaciones como las demás entidades confederadas cumplan las disposiciones legales que les afecten.
- 4.º Asesorar a las entidades confederadas para que éstas y las instituciones de Previsión que forman parte de las mismas ajusten su régimen jurídico, administrativo, financiero y contable a las normas y disposiciones vigentes.
- 5.º Orientar las Federaciones en el cumplimiento de los fines señalados en el art. 35 del Reglamento para aplicación de la ley de Montepíos y Mutualidades.
- 6.º Infundir a las entidades confederadas un perfecto sentido

de solidaridad entre las mismas, encaminado primordialmente a conseguir que en todo momento su actuación revista la máxima eficacia en la esfera de la Previsión Social, tanto voluntaria como obligatoria.

7.º Establecer cuantos servicios fueren necesarios en armonía y correspondencia con los que tengan o deban mantener las Federaciones de Montepíos y Mutualidades.

8.º Remitir al Ministerio de Trabajo los datos estadísticos correspondientes a la actuación de las entidades confederadas y los resúmenes y estados comparativos resultantes de las estadísticas formuladas por las Federaciones y Agrupaciones de Montepíos y Mutualidades.

9.º Fomentar la conservación de instituciones privadas de Previsión Social de carácter tradicional e imprimir a las mismas adecuado sentido evolutivo, de acuerdo con los principios y tendencias a que corresponden las modernas orientaciones de nuestra legislación social.

10. Promover la creación de nuevas entidades e instituciones de Previsión Social voluntaria, y muy especialmente de aquellas que tengan por objeto la cobertura de los riesgos enunciados en el número 5.º del art. 12 del Reglamento para la aplicación de la ley de Montepíos y Mutualidades.

11. Elevar al Ministerio de Trabajo los informes que considere necesarios con respecto a la estabilidad técnica de las entidades gestoras y colaboradoras de Previsión Social; fusión de dichas entidades, creación por las mismas de Agrupaciones especiales, proyectos y planes de instalaciones sanitarias y, en general, cuanto estime pertinente en lo relativo a la constitución, régimen, funcionamiento, disolución y liquidación de dichas entidades.

12. Informar al Ministerio de Trabajo o al Director general de Previsión sobre cualquier materia relacionada con la Previsión Social.

13. Proponer al Ministerio de Trabajo las disposiciones legales que a su juicio deban dictarse o las reformas de las ya existentes que se consideren necesarias para el perfeccionamiento y la buena marcha del régimen de seguridad social.

14. Mantener un servicio de estudios encargado de coadyuvar

a la difusión de la Previsión Social y de investigar los problemas y cuestiones relativas a la misma.

15. Facilitar al Ministerio de Trabajo y organismos de él dependientes cuantos datos estimen precisos para el cumplimiento de sus fines.

16. Asimismo podrá solicitar de los referidos organismos e instituciones los antecedentes que pudieran interesar a la Confederación para la realización de sus fines y de las misiones a ella encomendadas.

17. Todas aquellas que le sean encomendadas por el Ministerio de Trabajo a través de la Dirección General de Previsión.

Por ser misión primordial de la Confederación la de unificar armónicamente la defensa de los intereses y derechos de todas las entidades en ella integradas, la Confederación es el órgano de coordinación entre las mismas entidades y entre éstas y los organismos públicos.

Las entidades pertenecientes a la Confederación tendrán derecho a utilizar los servicios que ésta mantenga, ateniéndose en el ejercicio de los mismos a las normas que se fijen en los Reglamentos de régimen interior; a proponer a la Junta de gobierno, en relación con sus especiales fines, cuantas iniciativas, estudios y proyectos sean considerados de interés por las mismas, y a que se les envíe una copia de las actas de las asambleas.

Las entidades confederadas vienen obligadas a sostener los servicios de la Confederación, para lo cual satisfarán una cuota conforme al tipo que se fije por la Asamblea, a propuesta de la Junta de gobierno, y apruebe la Dirección General de Previsión.

También deben remitir a la Confederación los datos y antecedentes que para el mejor cumplimiento de sus funciones les fueren solicitados por ésta. El incumplimiento por las entidades confederadas de las obligaciones impuestas a las mismas determinará la aplicación de las medidas y sanciones que se establezcan en el Reglamento de régimen interior, que deberá ser aprobado por la Asamblea, o aquellas otras especiales que autorice el Ministerio de Trabajo.

MARIANO UCELAY REPOLLÉS

